

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE TRIBUNAL SUPRÊME DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITÉ
DES ACTES ET MESURES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 9 mars 1935, à 2 heures

PAR

Jean-Maurice CROVETTO

Président : M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.

*Suffragants : { MM. J. BARTHÉLEMY, Professeur.
LAFERRIÈRE, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1935

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

LE TRIBUNAL SUPRÊME DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITÉ
DES ACTES ET MESURES DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 9 mars 1935, à 2 heures

PAR

Jean-Maurice CROVETTO

Président : M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur.

*Suffragants : { MM. J. BARTHÉLEMY, Professeur.
LAFERRIÈRE, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1935

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551625_0056

INTRODUCTION

La Haute Juridiction constitutionnelle créée par la Constitution monégasque de 1911 en vue de garantir les droits publics reconnus aux citoyens, contre toute atteinte provenant des pouvoirs de l'Etat, formera l'objet principal de notre étude.

Bien avant l'éclosion des constitutions d'après-guerre, qui organisent des institutions semblables, dans divers pays européens, la petite Principauté méditerranéenne a été dotée d'un Tribunal Suprême. De conception originale, il aborde le problème du contrôle de constitutionnalité des actes et mesures de la puissance publique, directement, sans utiliser le moyen détourné de l'incident d'inconstitutionnalité élevé devant le juge saisi du procès. Il constitue la mise en œuvre d'une idée française transplantée en terre monégasque où elle s'est vigoureusement développée.

Le pouvoir législatif influe nécessairement sur le contenu des droits publics par le moyen des lois. Le Tribunal Suprême interviendra pour maintenir cette action dans des limites compatibles avec l'existence des libertés publiques.

Le pouvoir exécutif exercera également son activité dans les limites constitutionnelles sans dommages

pour les droits publics. Quant au pouvoir judiciaire, dont le Tribunal Suprême fait partie, son action sera très importante dans ce domaine. Investi par la tradition du rôle de gardien des libertés publiques, il devra en assurer le respect en premier lieu par les juges ordinaires dans le cadre légal, sous réserve du contrôle supérieur du Tribunal Suprême. *En un mot la Haute Juridiction constitutionnelle joue un rôle régulateur et modérateur dans la constitution, extrêmement intéressant à observer, par l'étendue des problèmes constitutionnels auxquels touche son fonctionnement.*

Dans un chapitre préliminaire, nous exposerons sommairement l'histoire politique de la Principauté au siècle dernier et plus particulièrement l'économie de la constitution de 1911. Le lecteur pourra situer exactement le Tribunal Suprême dans l'ensemble constitutionnel par rapport aux divers organes de la puissance publique. Cet ensemble de notions historiques ainsi assemblées dès les premières pages, facilitera la lecture de l'ouvrage. Une étude plus approfondie de l'histoire politique de la Principauté devra être recherchée dans les ouvrages spéciaux sur la matière. Il nous a paru nécessaire pour faciliter la compréhension du sujet de reproduire certains passages des arrêts rendus par le Tribunal Suprême à défaut d'une publication quelconque de ces derniers.

Enfin, un titre II, réservé au droit comparé, permettra d'utiles rapprochements avec l'état de la question du contrôle de constitutionnalité en France, aux Etats-Unis d'Amérique et en Roumanie.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

1. — Le 5 avril 1911, le Prince Albert I^{er} octroie aux monégasques une charte qui inaugure leur participation à la vie politique de Monaco. Depuis cette date capitale pour son avenir, la Principauté de Monaco est régie par un régime constitutionnel.

Dans le long passé de la Principauté ce n'est point la première tentative faite pour substituer au pouvoir absolu un régime constitutionnel. Le premier essai fut tenté en une période particulièrement propice à la conquête de libertés publiques, en 1847.

Le mouvement libéral en Italie, à cette époque, eut son contre-coup dans les villes de Menton et Roquebrune qui demandèrent des réformes identiques à celles accordées par le roi de Sardaigne et en premier lieu, l'organisation des communes, disparues depuis 1815 (1). Par une ordonnance du 10 décembre 1847 : « l'institution communale est définitivement adoptée ». Cette concession trop longtemps attendue, ne fut d'aucun effet et le Prince Florestan I^{er}, par une ordonnance du 15 décembre annonça son intention « de doter la Principauté d'institutions analogues à

1. Ord. du 29 mars 1815. *Archives du Palais de Monaco.*

celles qui viennent d'être accordées par S. M. le Roi de Sardaigne ».

Entre temps des constitutions étaient promulguées sur toute l'étendue de l'Italie. A la suite d'une requête des Mentonnais un projet de *Charte* est mis en forme d'ordonnance le 12 février 1848 et publié le lendemain.

Son exposé en fait un document intéressant : « Aujourd'hui qu'une ère nouvelle appelle tous les peuples de l'Italie à jouir du bienfait d'institutions constitutionnelles, nous nous empressons de prendre part à cette régénération et nous nous associons franchement aux Souverains qui viennent de doter leurs états de ces institutions ». Elle comprenait vingt articles, répartis en trois titres : libertés publiques, forme du Gouvernement et ordre judiciaire. *Dans le premier titre elle consacrait la plupart des libertés : de culte et de conscience, égalité devant la loi, égalité devant l'impôt, égale admissibilité à tous les emplois « lorsqu'ils (les monégasques) ont la capacité nécessaire », liberté individuelle, liberté de la presse et d'opinion et enfin l'inviolabilité de la propriété.*

Au Prince appartient la puissance exécutive et l'initiative des lois. Il sera établi un « Conseil d'Etat » appelé à délibérer sur les lois ou ordonnances d'administration générale (1). La loi organique des

1. Sa composition est curieuse, il comprend : douze membres dont six nommés par le Prince, les autres élus par la popula-

communes était promise dans un délai fixé (1).

La justice émane du Prince, mais les juges sont inamovibles et cette garantie s'étend aux juges de paix.

C'est le premier document constitutionnel dans l'histoire de Monaco. L'organisation qu'il portait fut mal accueillie de la part des mentonnais. En présence de la tournure prise par les événements et de l'attitude du roi Charles-Albert de Sardaigne qui se préparait à faire acte de suzerain en ce qui concernait Menton et Roquebrune, Florestan 1^{er} fit promulguer à la date du 25 février, une *Constitution*, qui contenait les bases indispensables à tout régime constitutionnel.

2. — Elle affirmait l'existence exclusive, dans la personne du Prince, de la puissance exécutive : « Il est le Chef Suprême de l'Etat » ; de même il détient dans sa plénitude, le droit de justice tempéré par l'inamovibilité des juges. Quant à la puissance législative, elle est partagée entre le Prince et son peuple. Ce dernier l'exercera par l'intermédiaire d'une assemblée élue sur la base d'un cens déterminé. Un « Conseil d'Etat » composé de membres nommés à vie, complète ce système législatif. L'ini-

tion au suffrage indirect et conditionnel. Le Prince héréditaire est membre de droit et président. Le Gouverneur général n'assiste aux séances que pour donner les explications nécessaires sur les lois proposées. Il préside en cas d'absence ou minorité du Prince héréditaire, en ce cas seulement il a voix délibérative.

1. 1^{er} mars suivant, *Archives du Palais de Monaco*.

tiative et la proposition des lois leur est commune. *Un point intéressant à noter est la reconnaissance, par le Souverain, de certaines libertés publiques, notamment la liberté individuelle, la liberté de la presse, et la liberté des cultes et de conscience. Les impôts ne peuvent être établis que du consentement collectif du Conseil d'Etat, de l'Assemblée élue et du Prince. La priorité de la discussion appartient, en cette matière, à l'assemblée élective.*

Cette organisation mettait en vigueur, dans la Principauté, les principes constitutionnels accordés par le roi Charles-Albert à ses sujets, par une célèbre proclamation du 8 février 1848.

Elle instituait, comme en Sardaigne, le régime représentatif (1). Des concessions libérales étaient acquises et touchaient en matière d'impôt à la cause profonde de l'insurrection mentonnaise. Elle devait être précisée par un statut conforme à celui accordé au pays voisin, le 4 mars 1848. Les intentions du Prince de compléter son œuvre constitutionnelle ne sont point douteuses. Le statut annoncé fut sur le point d'être promulgué (2).

1. Cf. Statut fondamental du 4 mars 1848, art. 2 Gayot, A., *op. cit.*, p. 23, affirme la nature parlementaire de la Constitution de Florestan. Il est bien difficile de préjuger du fonctionnement de cette organisation, jamais appliquée ; aucun des caractères de ce régime ne se retrouve dans la constitution : ni Chef d'Etat responsable, ni définition exacte du choix, du rôle et de la responsabilité des Ministres, qui caractérisent un régime représentatif à caractère parlementaire.

2. L'original non daté, mais signé, est conservé aux archives du Palais.

Malgré la libéralité, pour l'époque, du régime établi, le mouvement populaire s'accroît et la constitution de 1848 n'entra jamais dans le domaine de l'application. La proclamation de Menton et Roquebrune en villes indépendantes, sous la pression sarde, devait anéantir les effets salutaires de ces divers monuments constitutionnels.

3. — La situation mal définie des villes libres prit fin le 2 février 1861 à la suite de négociations laborieuses, d'abord avec la Sardaigne, ensuite avec la France et qui aboutirent à un traité conclu entre Napoléon III et Charles III. Le Prince cédait à la France tous ses droits de souveraineté quelconque sur les deux villes, moyennant le paiement d'une somme de quatre millions (1). Des clauses à caractère économique destinées à faciliter les rapports franco-monégasques à ce point de vue, complétaient le traité.

La Principauté se trouvait après de si longues années de troubles, réduite à la seule ville de Monaco et à un territoire de 150 hectares.

Un grand problème se posait immédiatement à la perspicacité de Charles III : sur quelles bases économiques et politiques assurer l'avenir de la Principauté et en conséquence organiser son Gouvernement ? Le Prince Charles III devait démontrer une prescience admirable de l'avenir. Dans le domaine

1. V. le texte : *Lois usuelles*.

économique, la scission définitive avec le passé obligeait à prévoir des ressources nouvelles, non plus tirées exclusivement de la terre. Il pensa mettre à profit la douceur du climat et accorda la première concession des jeux.

Dans le domaine politique, son premier soin fut de rétablir le prestige de la Couronne en Europe (1). *Ensuite il compléta le système de Gouvernement qui devait régir la Principauté jusqu'en 1911.*

Le Prince Charles III est alors un monarque absolu. La protection de la Sardaigne a cessé depuis le départ de son dernier soldat, le 18 juillet 1860. La tendance à l'annexion et, en tous cas, l'amointrissement de la souveraineté du Prince contenue dans le traité de Stupiniggi (8 novembre 1817) disparaît. Il retrouve la plénitude de sa souveraineté externe. La souveraineté interne réside tout entière dans sa personne. Il ne la tient que de Dieu. Il possède la propriété même de la Souveraineté.

Toute autorité émanant de lui, c'est lui-même que nous trouvons à la source des pouvoirs, tant législatif, qu'exécutif ou judiciaire, qu'il exerce par l'intermédiaire d'organes préparant les décisions soumises à son approbation.

Le Prince avait seul l'initiative des lois. Il rendait des ordonnances à caractère indistinctement législa-

1. « Le rétablissement de la Principauté dans son rang et celui du Prince dans l'exercice de tous les attributs de la souveraineté furent la pensée dominante du règne de Charles III. » Saige, p. 472.

tif ou réglementaire. Les projets en étaient préparés par le « Conseil d'Etat » créé le 15 mars 1857 (1). Son avis, simplement consultatif, avait pour seul but d'éclairer le Prince dans sa décision. Son rôle était en partie, celui du « Conseil du Roi », sous l'ancien régime en France (2). Il interprétait les ordonnances, donnait son avis sur toutes les questions qu'il plaisait au Prince de lui soumettre, autorisait les poursuites contre les fonctionnaires.

La promulgation des ordonnances était faite par la lecture en audience publique du Tribunal Supérieur, pratique qui se continue encore de nos jours, devant le Tribunal civil.

4. — L'exécution des lois incombait au Gouverneur général (3). Sous Charles III il demeure la première autorité de la Principauté, mais prend un caractère nettement administratif à la tête d'un gouvernement à rouages plus étendus. Il est le moyen par lequel le Souverain exerce sa puissance exécutive, aussi est-il strictement sous ses ordres. Il veille à l'exécution des lois ; en conséquence il dispose de la force armée et a la charge de la haute police et de la tranquillité publique. Il possède des fonctions de tutelle sur les autorités administratives communales ; a droit de regard étendu sur l'administration financière : trésor-

1. V. *Lois usuelles*.

2. Mais sa composition est essentiellement différente du Conseil du Roi.

3. Ordonnance du 14 avril 1857, *Lois usuelles*.

rierie, douanes, enregistrement, domaine. En l'absence du Prince il convoque le Conseil d'Etat en vue de prendre les mesures que pourraient nécessiter des circonstances graves et, enfin, il correspond et se concerta avec le ministère public pour tout ce qui est relatif aux crimes et délits. La nomination à tous les emplois appartient au Prince exclusivement.

Dans les relations internationales le Souverain a le droit de légation active et passive ; il signe tout traité. Le Gouverneur général est chargé des relations extérieures sous son autorité.

5. — La puissance judiciaire émane du Prince (1).

C'est lui-même qui est censé rendre la justice et ainsi pleinement accomplir un des devoirs du Souverain. Il est avant tout débiteur de la Justice envers ses sujets, comme disait Bodin au xvi^e siècle : « Les juges ne sont que des instruments par lesquels il s'acquitte de cette dette » (2). Ils rendent la Justice au nom du Prince et à sa place.

Au degré inférieur de l'organisation judiciaire siège le juge de paix et de police (3). Les appels de ses sentences étaient reçus par un *Tribunal Supérieur*, juge de droit commun, ayant une compétence semblable à celle des tribunaux de première instance en

1. Art. I de l'Ord. du 10 juin 1859, *Lois usuelles*.

2. Esmein, *Cours élémentaire d'Histoire du droit français*, 15^e éd., 1925, p. 342.

3. Jusqu'alors c'était un des consuls administrant la Commune qui dispensait cette « justice paternelle », Ord. 18 janvier 1828.

France. En matière pénale, le Tribunal Supérieur se formait au *grand criminel* (1). Le siège était alors formé par l'adjonction aux juges professionnels de trois membres pris dans la Commission communale. Ils formaient le jury de la Cour d'assise, mais se prononçaient en même temps que les juges du siège, sur les questions de fait et de droit. Le jugement était le résultat des avis, tant des juges professionnels que des juges populaires. Un des membres du Tribunal Supérieur cumulait les fonctions de juge du siège et de juge d'instruction.

Les jugements rendus par le Tribunal Supérieur pouvaient être portés en révision devant le Prince lui-même ; c'est à ce moment qu'il devenait personnellement débiteur de la justice. L'origine de la révision remonte à l'Ordonnance du 18 janvier 1828 (2) qui déclare : « La révision appartient au Prince ». Le Souverain revendique un droit ; mais rendre la justice est surtout un des devoirs de sa fonction sociale. Les plaideurs mécontents peuvent ainsi en appeler au Souverain de qui émane la justice.

La décision était préparée par « un conseil de jurisconsultes étrangers, au nombre de trois au moins, (qui) appelés auprès de sa personne (le Prince), exa-

1. Créé par l'Ord. du 18 janv. 1828 un « Consul » faisant alors office de magistrat populaire au « grand criminel ».

2. Original aux Archives du Palais. Le préambule porte : « Voulant donner un nouveau gage de notre sollicitude pour l'administration de la justice et ajouter de nouvelles garanties à celles déjà existantes ». C'est le type de l'ordonnance royale, pour le commun profit du royaume.

minera les demandes et soumet à sa décision le fruit de son travail » (1). Cette élaboration de la décision par un Conseil privé, était sans influence sur la nature de l'institution : c'est le Souverain lui-même rendant la justice.

En 1896, une ordonnance (2) transforma cet organisme : de conseil privé elle en fit un véritable tribunal siégeant à Monaco et tenant une session régulière annuelle. L'instruction du procès se fait en séance publique. Après un rapport écrit, le jugement est rendu en forme d'ordonnance dans les quinze jours qui suivent la clôture de la session. Ce système fut radicalement changé en ce qui concerne les procès intéressant la puissance publique, par une ordonnance du 2 juin 1898 (3). Jusqu'alors le Prince détenant toute la puissance publique et tranchant les procès où elle était engagée, était juge et partie dans la même cause. Par cette ordonnance il délègue son droit de justice à son Conseil de révision, qui tranche ainsi souverainement les litiges portés devant lui, dans ce cas spécial. Les conseillers deviennent des magistrats. On s'est plu à rendre hommage au souci d'impartialité qui avait présidé à cette décision.

Quant aux pourvois formés sur des jugements intervenus entre particuliers, ils continuaient à être

1. Ce « Conseil du Roi » attaché à la personne du Prince, siège généralement à Paris.

2. *Lois usuelles*. Ord. du 10 juin 1896.

3. *Lois usuelles*.

jugés par la Cour de révision, suivant le principe de la justice retenue.

6. — *La Principauté concentre sur son territoire des intérêts nationaux superposés aux intérêts locaux de la ville* ; leur gestion doit être nécessairement confiée à des pouvoirs distincts. Aussi près de cette organisation d'Etat, un corps municipal est reconstitué peu à peu.

Les consuls de la ville nommés par le Prince, furent confirmés dans leurs fonctions par l'Ordonnance du 29 décembre 1842. Ils demeurent officiers de l'état-civil et juges en conciliation. Sous l'autorité du Gouverneur général et la surveillance de l'Avocat général, ils administrent la ville. Le Prince continue à approuver le budget de dépenses établi par eux et à pourvoir aux recettes. Plus tard, vers 1848, les premières revendications populaires demandèrent une organisation communale élue ; les promesses formelles de réalisation de ces vœux n'aboutirent jamais.

L'organisation consulaire devait durer jusqu'au premier décembre 1856. A cette date le Prince Charles III remplaça, pour la seule ville de Monaco, les consuls par un maire et un adjoint. C'était un simple changement de nom, plus démocratique. Le nouvel administrateur de la Commune conserve les mêmes fonctions que son prédécesseur le consul.

Quant à l'adjoint il hérite d'une des attributions du consul qui lui est dévolue en propre. Il devient

juge au premier degré. Il est également officier de police judiciaire. C'est un trait curieux que l'organisation de cette juridiction municipale.

La gestion des intérêts locaux demeurerait assez élémentaire. Aucune assemblée délibérative n'était venue fournir la garantie de débats à la solution des questions municipales. Par la même ordonnance, Charles III crée une « Commission communale ». En elle revivent les conseils antérieurs à la Révolution Française. Elle se substitue à une Commission créée en 1855, pour l'établissement des rôles des contributions. Ainsi à la base de cette réforme se trouve la question fiscale qui joue un si grand rôle dans l'histoire politique de Monaco.

Cette assemblée était adjointe au maire pour l'éclairer sur les décisions à prendre et pour établir, comme sa devancière le rôle des contributions et le budget des dépenses.

La nouvelle organisation de la Ville devait rapidement se développer en fonction des besoins, sans cesse accrus, de la Principauté. Par une ordonnance du 7 juin 1867 (1), l'adjoint perd sa qualité de juge, il remplace le maire en son absence. Ses attributions de juge de paix deviennent définitivement l'apanage d'un véritable magistrat écarté de toute fonction administrative.

Les pouvoirs du maire et de la commission subis-

1. *Lois usuelles.*

sent peu de changement. Le premier a le pouvoir réglementaire, mais comme délégation du Gouverneur général.

Ce régime devait fonctionner jusqu'au début de l'année 1910. A cette époque s'ouvre une nouvelle période dans l'histoire politique de la Principauté. Les monégasques manifestent leur désir de participer à la gestion politique de leur pays. A ce moment il devient nécessaire de dégager leurs droits politiques de la masse des intérêts économiques étrangers qui risquent de les submerger. Le sage et libéral esprit du Prince Albert I^{er} accueille les revendications de ses sujets. Le 7 juin 1910, une première ordonnance vient modifier profondément la nature même de l'institution communale.

Au point de vue politique, c'est la première concession faite par le Souverain aux idées libérales. Elle est la manifestation initiale d'une activité qui devait aboutir à la Constitution de 1911. De nouveau les premières demandes de la population furent pour une organisation communale élue. Cette ordonnance y donnait satisfaction en partie.

Notons d'abord l'apparition du principe de l'élection dans le droit public de Monaco en vue de la formation du Conseil communal. Après une interruption de plus d'un siècle les monégasques sont de nouveau appelés à désigner leurs représentants. De cette déconcentration les intérêts locaux devaient tirer une représentation possédant des droits politiques par ses éléments électifs. Le maire et le premier

adjoint n'en demeurent pas moins nommés par le Prince, mais par contre, les deux autres adjoints sont élus par le Conseil municipal.

La sujétion du Conseil demeure très grande par rapport à l'autorité gouvernementale. Les dates des réunions sont strictement prévues ; l'ordre du jour doit être communiqué au Gouverneur général avant toute réunion. Les séances ne sont pas publiques. L'élu est soustrait au contrôle de ses mandants par le secret des séances. C'est une restriction grave au principe du suffrage universel. Les délibérations ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle.

Le Conseil délibère sur les affaires de la Commune. Ce n'est plus simplement un organe consultatif auprès d'une autorité administrative, mais une véritable représentation des intérêts locaux, pourvue de pouvoirs propres. Elle administre un certain nombre de services strictement communaux et doit être obligatoirement consultée sur diverses questions. Ses pouvoirs en matière de contributions disparaissent (1). Il exprime par des vœux ses vues sur les intérêts généraux du pays et dispose ainsi d'un moyen légal pour la manifestation des besoins de la population.

Le maire et ses adjoints représentent la Commune. La distinction des pouvoirs qu'ils détiennent par délégation de l'autorité supérieure et ceux qu'ils

1. Les contributions directes furent abolies par l'Ordonnance du 8 février 1869.

possèdent en propre comme agents de la Commune, est nettement posée. Ce dernier rôle est une innovation dans les pouvoirs du maire et constitue une grande part de l'intérêt de cette réforme.

Le maire propose le budget au Conseil communal, qui sera ensuite présenté à l'approbation du Prince. Il possède le pouvoir réglementaire sous la tutelle du Souverain. La Commune, par l'organe de son administrateur, procède aux adjudications, dirige ses travaux, gère ses propriétés, passe les baux et enfin est en justice, soit en demandant, soit en défendant ; en un mot, la Commune est devenue une personne morale de droit public. On peut dire que l'ordonnance de 1910 est le véritable acte de renaissance de la Commune.

7. — Ce premier pas vers l'accomplissement des vœux de la population fut suivi de deux ordonnances qui donnaient au principe de l'élection, ses compléments nécessaires : *la liberté de réunion* et *la liberté de la presse*. L'ordonnance proclamant la liberté de réunion institue le régime de la déclaration préalable (1) ; celle reconnaissant la liberté de la presse forme un code complet en cette matière (2).

1. Ord. du 31 mai 1910, *Lois Usuelles*.

2. Ord. du 3 juin 1910, *Lois Usuelles*.

La Constitution du 5 janvier 1911.

8. — Au mois d'octobre 1910, une agitation populaire à caractère insurrectionnel, prend naissance à Monaco. Le peuple voulait que les réformes acquises fussent appliquées dans un sens libéral et obtenir le complément des libertés publiques, de même que la réforme de l'organisme communal, seul représentant de la population (1).

Nous remarquerons, une fois de plus, que les monégasques demandaient l'organisation d'une Commune possédant une certaine autonomie et, par suite une vie réelle.

Le Prince devançant le désir de ses sujets, annonça son intention de reconnaître de nouveaux droits aux monégasques et de les assurer au moyen d'une Constitution. A cet effet il désigna trois jurisconsultes français : MM. Louis Renault et André Weiss, professeurs à la Faculté de Droit de Paris et Jules Roche, député, ancien ministre, pour lui présenter un projet de constitution adaptée aux besoins et aux possibilités de la Principauté.

1. Sur les événements de cette époque, consulter Mounié, Aureglia, Cercler, Gayot, *op. cit.*

Les deux éminents professeurs furent autorisés par le Ministre des Affaires Etrangères français à accepter la mission que leur confiait le Prince Albert I^{er} (1).

Une délégation du Conseil communal fut reçue par le Souverain à Paris, le 16 novembre. En un discours d'une grande élévation de pensée, le Prince posa les bases mêmes du nouveau régime. Il le présente comme le fait de sa seule volonté : « J'ai senti que mes concitoyens devaient apprendre, pour la sécurité de leur avenir, à s'occuper plus intimement des intérêts nationaux et j'ai décidé l'établissement d'un régime constitutionnel. Ayant pris, l'initiative de cette réforme, il m'appartenait dès lors, d'en régler les termes... les monégasques exposeront leurs idées devant les jurisconsultes de la France... Il est permis d'espérer que les monégasques se formeront aux principes les plus solides d'un gouvernement libéral : je les y aiderai de mon mieux ».

Le travail des jurisconsultes devait se résumer en une charte constitutionnelle et un rapport justificatif, annexé.

La constitution fut présentée aux délégués monégasques le 4 janvier, mise en forme d'ordonnance le 5 et promulguée au Tribunal Supérieur, le 7 janvier suivant. Elle était accompagnée d'un message du Souverain, dans lequel il affirmait de nouveau : « J'ai

1. Voir Corres, à ce sujet, *Org. Cons.*, p. 1. Sur la théorie du contrat synallagmatique, tirée de ces faits : V. Gayot, *op. cit.*, p. 185 et Aureglia, *op. cit.*, p. 54.

voulu donner une preuve de confiance aux monégasques et les préparer à la défense de leurs intérêts si jamais des conjonctures graves survenaient pour la Principauté... Je désire qu'elle (la population monégasque) voie, dans cette forme nouvelle de son union étroite avec son Souverain, un gage de sécurité pour le maintien de son indépendance et de sa situation privilégiée dans le monde. ».

Le Conseil communal, le 12 janvier, éleva une protestation sur le fond même du rapport et de la Constitution, et sur le fait que le projet n'avait pu être utilement examiné par les délégués communaux (1).

La Charte constitutionnelle se présente sous la forme d'une ordonnance, divisée en sept titres, précédés d'un préambule, ainsi conçu : « Nous, Albert I^{er}, par la grâce de Dieu, Prince Souverain de Monaco, avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité souveraine, accordé et accordons à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, l'organisation constitutionnelle qui suit » (2).

Nous présenterons l'analyse de ce document, en nous efforçant de dégager pour chaque pouvoir, sa nature et le fonctionnement de ses organes.

1. V. le texte de cet ordre du jour, Aureglia, *op. cit.*, p. 21.

2. S/ l'analogie de la Constitution de 1911 et de la Charte française de 1814, voir Gayot, p. 60.

L'ÉTAT.

9. — L'article premier pose à la base même de la Charte : *La Principauté de Monaco forme un état indépendant* » (1). C'est la première manifestation, dans le droit public, d'une personnalité de la Principauté distincte et dégagée de la personne de ses Princes.

En conséquence l'article 3 *pose la distinction du Domaine public de la Principauté et du Domaine privé du Prince*. Le Domaine public est constitué par prélèvement sur le Domaine privé de la Couronne (2). Ainsi l'affectation d'une partie du territoire aux besoins de la population, désormais intégrée dans l'Etat, lui permettra d'exercer une des plus essentielles des libertés publiques : celle d'aller et de venir. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité sont édictées par le Souverain pour assurer la perpétuité de l'affectation aux besoins de la collectivité.

Les jurisconsultes considèrent la Principauté comme un Etat *sui generis*. Ils déduisent ses caractères particuliers de plusieurs faits : d'abord l'exiguité du territoire, ensuite la faiblesse numérique des nationaux en face d'une majorité d'étrangers et en conséquence, la différence dans les biens et valeurs en leur possession.

1. S/ l'indépendance de la Principauté, voir Gayot, p. 103 ; Mounié, p. 147 ; Prat, p. 35 ; Cercler, p. 42 ; Aureglia, p. 106.

2. V. en exécution de cette disposition : lois usuelles, ord. du 2 avril 1911 ; ord. du 27 septembre 1929 ; lois du 15 janvier 1930.

Enfin la qualité de répondant, de *trustee* qu'ils attribuent au Prince (1).

La population, le territoire et le Gouvernement composant la personne juridique de l'Etat entrent dans le droit public et la constitution devra organiser le fonctionnement et la représentation de ces divers éléments.

LE POUVOIR EXÉCUTIF.

10. — Il réside dans la personne du Prince. Nous allons analyser la nature de ce pouvoir, telle que l'ont établie les jurisconsultes.

En plaçant le Prince à la tête de l'Etat, les juristes ont voulu solennellement confirmer un état de droit préexistant. L'article 2 s'exprime ainsi : « La *Liberté et la Souveraineté* du Prince sont telles qu'elles ont été reconnues et consacrées de tout temps par les traités internationaux, notamment par les traités conclus entre la France et la Principauté, le 14 septembre 1641 et le 2 février 1861 ». L'expression « liberté et souveraineté » a son origine dans le premier de ces traités : le traité de Péronne. Cette « liberté et souveraineté » c'est le statut même de la famille souveraine ; les jurisconsultes le dégagent par l'examen des documents et des faits composant l'histoire (2). Ils établissent ainsi le caractère libre et de pleine propriété du droit des

1. V. Rapport des jurisconsultes, p. 26 et 27 ; Aureglia, Critique de ces conceptions, p. 26 et suivantes.

2. *Org. Const.*, p. 14 à 21.

Princes sur leur possession. « Cette pleine souveraineté, disent-ils, a seule une valeur juridique internationale ; sur elle s'est établi le statut international de la Principauté ; y toucher serait diminuer les garanties sur lesquelles les Gouvernements étrangers peuvent légitimement compter. Nulle organisation constitutionnelle ne pourrait diminuer la *liberté et souveraineté* des Princes sans altérer *ipso facto*, presque jusqu'à la faire disparaître, la personnalité même avec laquelle les gouvernements étrangers ont contracté et sans compromettre, par conséquent, de la façon la plus grave, l'indépendance et les intérêts de la Principauté et des monégasques eux-mêmes » (1). En conséquence, c'est le Prince qui traite avec les puissances étrangères et négocie tout traité (2).

La Constitution reconnaît au Souverain des attributions touchant à son fonctionnement même. Ainsi, il communique avec le Conseil national (organe législatif), par des messages qui sont lus par le Ministre d'Etat (art. 28). Il prononce la clôture des sessions ordinaires de cette assemblée ; il la convoque en sessions extraordinaires ; enfin, il peut prononcer la dissolution du Conseil national, mais après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat (art. 27).

La Constitution est muette sur les attributions de l'exécutif en matière de révision. Nous en concluons

1. S/ l'analyse critique de cette conception juridique ; V. Aureglia, p. 29 à 33.

2. Arg. de l'art. 21, p. 2... « et rend les ordonnances pour l'application des traités internationaux ».

au pouvoir, pour le Souverain, de modifier la charte constitutionnelle. En effet, la Constitution fut suspendue le 8 octobre 1914 par la seule volonté princière. Elle fut partiellement amendée au moment de sa remise en vigueur, par deux ordonnances le 18 novembre 1917.

Le *Gouvernement* est constitué par un Ministre d'Etat et un Conseil, sous la haute autorité du Prince (art. 15). Le Gouverneur général a disparu, tué par l'impopularité. Il a cédé la place au ministre d'Etat à la tête du Gouvernement.

Ses pouvoirs sont considérables : il est chargé des relations extérieures, il a la disposition de la force publique, il dirige les services judiciaires, il préside avec voix prépondérante le Conseil de Gouvernement, il préside aussi le Conseil d'Etat (art. 16). Le ministre réunit presque tous les pouvoirs gouvernementaux dans sa main, il en porte la responsabilité devant le Prince. Un Conseil est formé, comprenant sous la présidence du ministre d'Etat, trois conseillers respectivement chargés de l'intérieur, des finances et des travaux publics (art. 17). Cet organe délibératif était destiné à tempérer les pouvoirs accordés au ministre d'Etat. En fait, ce dernier usa jusqu'à l'extrême limite de ses attributions et cette précaution devait s'avérer d'aucune utilité.

La Constitution avait permis la confusion des pouvoirs administratifs et judiciaires (1), puisque le

1. L'ord. du 14 avril 1857 maintenait l'ordre judiciaire sous l'autorité directe du Prince.

ministre d'Etat exerçant le pouvoir exécutif, avait la haute main sur le pouvoir judiciaire. Les conséquences graves qui en résultèrent ne devaient point être oubliées. La révision de 1917 assura : « *la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire et le fonctionnement d'un conseil de Gouvernement délibératif* ».

L'article 16 modifié, enlève au ministre d'Etat, la direction des services judiciaires, de même que la présidence du Conseil d'Etat et la direction des Relations extérieures (1). Pour assurer l'exactitude des délibérations du Conseil de Gouvernement et pour que ses décisions ou propositions ne soient pas l'œuvre exclusive du ministre d'Etat, les arrêtés ministériels doivent viser les délibérations authentiques consignées sur un registre (art. 17).

11. — *Le Conseil d'Etat* est un organe d'administration formé de hauts fonctionnaires qui apportent, en corps, leurs avis sur les questions qu'il plaît au Prince de lui soumettre (2). Il ne possède aucune attribution contentieuse. Son rôle d'après la constitution consiste à : préparer les projets de loi et d'ordonnance qui lui sont soumis, examiner le budget des

1. Une ord. du 20 novembre 1932 a de nouveau investi le Ministre d'Etat des relations extérieures.

2. (V. ord. du 14 avril 1911 : attributions générales ; Ord. du 3 juin 1922 : réorganisation du Conseil d'Etat ; Ord. du 18 mars 1926 ; modification dans l'organisation du Conseil d'Etat). Ds. *Lois Usuelles*.

dépenses, donner son avis pour la dissolution du Conseil national (art. 27) du Conseil communal (art. 42), pour la révocation du maire et des adjoints (art. 54). Enfin, son rôle le plus important en matière politique est celui d'arbitre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif que lui donne l'article 21 al. 3, en cas de divergence d'interprétation sur la nature législative ou réglementaire d'une disposition (1). Nous reviendrons sur cette question au chapitre pouvoir législatif.

Depuis la révision de 1917, c'est le Directeur des Services judiciaires qui préside le Conseil d'Etat.

LE POUVOIR LÉGISLATIF.

12. — *Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et un Conseil national* (art. 21). Le Prince a l'initiative des lois, les sanctionne et leur donne force obligatoire par la promulgation (2).

Le Conseil national est la représentation des intérêts généraux du pays en tant qu'Etat. D'après la constitution, c'est une assemblée élue au suffrage universel et direct, comprenant 21 membres. Lors de la révision de 1917, le nombre des conseillers est réduit à 12 qui sont élus par un Collège, lui-même formé partie par des délégués du Conseil communal et partie par des élus du suffrage universel (art. 22). Le Président et le Vice-Président sont nommés par le

1. Procédure ds. l'ord. du 3 juin 1922, art. 5 et 6.

2. V. Ord. du 15 avril 1911, § 3.

Prince, parmi ses membres (art. 23). Son mandat est de 4 ans. Sa fonction principale est de discuter les projets de loi qui lui sont soumis par le Gouvernement. Il n'a pas le droit d'initiative, mais il peut préparer un avant-projet d'une loi qu'il discutera et qu'il demandera au Prince de proposer. La loi n'est parfaite que du fait de l'accord de volonté du Prince et du Conseil national.

Au point de vue forme, la loi se distingue de l'ordonnance par les mentions suivantes : « Albert I^{er}... Avons sanctionné et sanctionnons la loi dont la teneur suit, que le Conseil National a adoptée dans sa séance »... et à la suite du texte « La présente loi sera promulguée et exécutée comme loi de l'Etat ».

Par le moyen de diverses commissions, le Conseil national collabore avec le Gouvernement. Le ministre d'Etat et les conseillers de Gouvernement ont entrée au sein de l'Assemblée (art. 29). Aucune contribution directe ne peut être établie que sur le vœu du Conseil national (art. 32). Il examine le budget de certaines catégories de dépenses (art. 33).

Le pouvoir réglementaire demeure dans la main du Prince. La distinction de la loi et du règlement, qui sera ici l'ordonnance, est quelquefois ardue. Jusqu'à la constitution le Prince exerçait indistinctement le pouvoir législatif proprement dit et le pouvoir réglementaire par le moyen des ordonnances. Sous le régime constitutionnel il fallait distinguer nettement ces deux domaines, pour assurer le libre exercice du pouvoir législatif. Un long conflit devait surgir

entre le Conseil national et le Gouvernement sur ce point (1).

Ce fut un des mérites de la révision de 1917, que de trancher, théoriquement, cette difficulté en instituant une procédure à cet effet.

L'article 1^{er} de l'Ordonnance constitutionnelle du 18 novembre 1917 proclame « Sont assurés... la participation du Conseil national à la confection de la loi ». En conséquence l'article 21 est complété comme suit : « Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux. En cas de divergence d'interprétation, le Prince détermine la nature législative ou réglementaire de la décision à intervenir, sur avis conforme du Conseil d'Etat (art. 21 al. 3) (2).

Le Conseil national exerce une certaine tutelle sur le Conseil communal, par le fait qu'il détermine, chaque année, la somme qui est allouée à ce dernier, pour former le budget de la Commune (art. 35).

LA COMMUNE.

13. — La Constitution divise le territoire de la Principauté en trois communes. Distinction irrationnelle qui ne repose sur aucune base, ni historique,

1. V. sur ces événements et sur le critérium de la distinction de la loi et de l'ordonnance : Aureglia, p. 36 et Gayot, p. 80 à 102.

2. V. procédure Ord. 3 juin 1922, art. 5 et 6 : réorganisation du Conseil d'Etat.

ni territoriale. Depuis la révision de 1917, la ville de Monaco est reconstituée dans sa pleine unité. Le Conseil communal comprend 15 membres, élus pour 3 ans au suffrage universel direct, présidé par un maire (art. 44). Il gère les affaires de la commune et ses délibérations communiquées au ministre d'Etat, sont exécutoires dix jours après, sauf opposition (art. 45). Les pouvoirs de tutelle sont toujours considérables.

Le maire tient ses pouvoirs, tant par délégation de l'autorité supérieure, que comme agent exécutif de la Commune (1)

La loi du 3 mai 1920 reconnaît la personnalité juridique à la Commune et lui attribue un Domaine public et un Domaine privé.

LE POUVOIR JUDICIAIRE.

14. — Aucune modification n'est apportée à l'organisation judiciaire par la constitution. Elle continue à être régie par l'ordonnance du 18 mai 1909. En vertu de cette dernière le tribunal supérieur fait place à un tribunal de première instance. Un degré supérieur de juridiction est créé et les jugements du tribunal de première instance peuvent être déférés à une Cour d'appel.

1. V. Ord. sur la Commission intercommunale et les Conseils communaux, 3 avril 1911 ; Ord. relative à l'administration communale 23 août 1918 ; Loi sur l'organisation municipale, 3 mai 1920.

La justice est rendue au nom du Prince ; il délègue son pouvoir à des juges. La Cour de révision complète l'édifice judiciaire.

Une nouvelle disposition législative est venue changer les règles de fond de cette juridiction. Son caractère privé a presque complètement disparu ; une loi du 5 février 1930 a donné le pouvoir de justice déléguée à la Cour de révision, nouvelle dénomination de cet organisme. Elle statue souverainement dans tous les pourvois ayant pour cause des affaires civiles ou commerciales. Elle tient sa session au Palais Princier. L'arrêt est rendu en audience publique dans les mêmes formes que ceux de la Cour d'appel. La Cour continue à annuler les arrêts pour violation de la loi ou incompétence. Les sentences du juge de paix peuvent être annulées pour excès de pouvoir. Dans le cas d'annulation, elle ne renvoie point l'affaire devant une nouvelle Cour, comme le ferait la Cour de cassation en France, mais elle juge elle-même, au fond.

L'article 2 de cette loi réserve les pourvois en matière pénale sur lesquels le Souverain conserve ses droits de justice retenue. En ce cas, si le jugement entrepris est annulé par ordonnance Souveraine, il y a renvoi devant une juridiction compétente (1).

Le Ministère public est représenté depuis le 4 mai 1931 (2).

1. Code pénal, art. 445 à 496.

2. Ord. loi s. la Cour de révision ; *J. Off.*, 7 mai 1931. Cette

En dehors de la hiérarchie judiciaire, la Constitution institue un Tribunal Suprême chargé de garantir les droits publics. C'est l'étude de cette institution qui formera l'objet principal de notre travail.

LES DROITS PUBLICS.

15. — « Le seul terrain sur lequel il soit possible de trouver des institutions nouvelles, disent les juriconsultes, est celui des droits et des libertés qui doivent appartenir aujourd'hui à tous les citoyens d'un pays civilisé. »

La Constitution reconnaît aux citoyens dans ses articles 5 à 13, la plupart des libertés individuelles qui forment le statut de l'individu dans tout pays libre. *C'est une véritable déclaration des droits du citoyen monégasque.*

« La déclaration des droits, disait Dupont de Nemours, est le véritable acte constitutionnel, tout le reste n'en est que le commentaire ». Ainsi est nettement posée la limite de l'action de l'Etat à l'égard des individus. Suivant l'expression de Jellineck, auteur allemand, le « statut négatif » du citoyen est créé, son domaine réservé inaccessible à l'Etat.

On ne doit point voir dans cet énoncé des libertés publiques, simplement des principes de philosophie politique qui entrent dans le droit public, mais des droits positifs des citoyens, *par conséquent de véritables*

loi fixe le siège au Palais de Justice, mais actuellement il est de nouveau fixé au Palais Princier.

règles juridiques susceptibles d'exécution forcée et trouvant leur sanction devant un tribunal spécial : le Tribunal Suprême.

L'article 14 nous donne une définition de cet organisme et un premier aperçu de ses fonctions : « *Un Tribunal Suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre* ».

Ainsi ces libertés proclamées solennellement ne resteront pas théoriques, comme le furent les déclarations de 1789 et 1793. Il était nécessaire d'assurer des solutions nettes et positives rendues par un tribunal, sur une question déterminée mettant en jeu ces libertés publiques. Le Girondin Buzot affirmait : « Il ne suffit pas de dire que la Constitution garantit les droits civils et naturels, il faut que l'on connaisse comment elle les garantit... Si vous ne prenez pas les mesures efficaces, il n'est rien qui puisse protéger un citoyen contre les atteintes de la législature ou du pouvoir exécutif ».

Le problème était ainsi admirablement posé, de la nécessité d'assurer le respect des libertés publiques dès le moment même où celles-ci étaient proclamées. A l'aube de la période constitutionnelle à Monaco, cet acte primordial devait être affermi et assuré par le Tribunal Suprême.

* * *

Sur l'histoire de la Principauté de Monaco, consulter :

- MONCHARVILLE (Maurice de). — *Monaco, la question des Jeux. Son histoire diplomatique*. Paris, Pédone, 1898. — *Monaco au point de vue international*. Paris, Pédone, 1898.
- MOUNIÉ (Jean). — *La situation internationale de la Principauté de Monaco*. Montpellier, Imprimerie Firmin et Montane, 1913.
- REYMOND (Suffren). — *Indépendance de Monaco*. Imprimerie Industrielle, 1913.
- FARNET. — *Relations douanières entre la France et Monaco*, 1917. Giard et Brière, Paris.
- GAYOT (André). — *La Constitution Monégasque de 1911 et sa révision de 1917*. Paris, Jouve et Cie, 1919.
- PRAT (Michel). — *La Principauté de Monaco et le traité du 17 juillet 1918*. Nice, Imprimerie de l'Association du Patronage Saint-Pierre, 1920.
- ARDOINO (Honoré). — *Petites annales de Monaco, Roquebrune et Menton*. Lyon, Imprimerie Express, 1926.
- CERCLER (René). — *La Principauté de Monaco. Son évolution politique*. Paris, Jouve et Cie, 1929.
- SAIGE (Gustave). — *Monaco, ses origines et son histoire*. Imprimerie de Monaco, 1897.
- AUREGLIA (Louis). — *La politique monégasque de 1911 à 1926*. Paris, Marcel Giard, 1927.
- Organisation constitutionnelle*. Imprimerie de Monaco, 1911.
- Organisation constitutionnelle et législation électorale*. Imprimerie de Monaco, 1918.
- LABANDE. — *Histoire de la Principauté de Monaco*, Paris, Picard, 1934.
-

TITRE I

LE TRIBUNAL SUPRÊME DE MONACO

16. — Le Tribunal Suprême créé par l'article 14 de la Constitution pour « *statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés* » garantis aux citoyens, fut organisé par l'ordonnance du 21 avril 1911, qui forme le statut même de cette juridiction.

Le tribunal était prêt à fonctionner ; il entra dans le droit constitutionnel en même temps et comme la conséquence directe de principes juridiques qu'il avait pour mission de sauvegarder. Ce lien nécessaire aurait dû lui assurer un fonctionnement immédiat. Cependant cette garantie constitutionnelle ne devait entrer en action que quatorze années plus tard.

Quelles sont les circonstances qui retardèrent si longtemps sa formation effective ? Une période de flottement et d'adaptation qui devait durer jusqu'à la révision constitutionnelle de 1917, suivit l'adoption du régime nouveau. Pendant ce laps de temps cette Cour de Justice devait demeurer toute théorique, faute de nomination de ses membres. « Depuis le

5 janvier 1911, écrivait M. Allain, Procureur général (1), la Principauté possède la déclaration des droits de l'Homme, sans avoir le moyen de jouir d'un pareil bienfait, depuis sept années (par suite de circonstances contraires aux très hautes intentions Souveraines) demeure dans le domaine théorique l'article 14 de notre Constitution ».

« En rédigeant l'article 5 (qui prévoit les présentations des corps judiciaires, en vue de la composition du Tribunal Suprême) de son modeste projet, la section eût, surtout, le respectueux désir d'attirer l'attention de l'autorité supérieure sur la nécessité de réalisations prochaines. Elles auront pour préliminaire indispensable, les présentations que prévoit et réglemente l'article 58 de la Charte princière ».

Mais il convient de remarquer que cette juridiction existant dans le droit public, à la disposition de toute personne lésée dans ses droits et libertés, un simple recours aurait dû provoquer sa formation. Le premier en date remontait cependant au 28 mai 1914 et demeura sans effet. Il devait être repris par le requérant en 1924. Le deuxième recours daté du 11 mars 1922 demandait également une solution positive d'un organisme existant dans les textes depuis si longtemps.

A la suite de ces deux requêtes, la constitution du

1. Dans son commentaire de l'ordonnance du 9 mars 1918, sur l'organisation de la Direction des Services judiciaires, dont il fut le rapporteur à la section législative de la Commission d'Etudes législatives et économiques. Imprimerie de Monaco, 1918.

tribunal répondait à un besoin réel et devenait urgente. Les présentations dont M. Allain montrait l'impérieuse nécessité, devaient être faites pour la première fois en 1924 et par une ordonnance du 2 mai, le Tribunal Suprême était définitivement constitué (1).

1. Il comprenait : Président, M. A. Auzouy, Ministre plénipotentiaire ancien sous-chef du Contentieux au Ministère des Affaires étrangères de France, présenté par le Conseil d'Etat. Vice-Président : M. F. Moreau, Doyen de la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, présenté par le Conseil national. Membres : MM. Buteau, Avocat à la Cour d'appel de Paris. T. Bimar, Conseiller Honoraire à la Cour d'appel de Monaco, présentés par la Cour d'appel. A. Labrousse, Avocat à la Cour d'appel de Paris, Secrétaire Général de la Questure du Sénat en France, présenté par le Tribunal de 1^{re} Instance.

CHAPITRE PREMIER

Organisation.

17. — Le Tribunal Suprême est composé de cinq membres, nommés par le Prince (art. 58). Le choix du Souverain, nous l'avons vu, n'est pas direct. Des *présentations* sont faites par les institutions les plus importantes de l'Etat : le Conseil National, le Conseil d'Etat, les corps judiciaires : la Cour d'appel et le Tribunal civil de première instance. Pour chaque siège à pourvoir deux noms sont présentés au choix du Prince. « Si le Prince n'agrée pas ces présentations, il lui sera loisible d'en demander de nouvelles », précise l'article 2 de l'ordonnance organique.

La distinction est nette entre la proposition et la décision. La présentation par certains corps a l'avantage de mieux éclairer le Souverain sur le mérite professionnel des candidats et d'avoir pour effet de refléter les conceptions qui peuvent guider les corps de qui elles émanent. La décision qui forme en définitive le tribunal, étant l'œuvre exclusive du Prince.

Le pouvoir législatif, par le Conseil national et le pouvoir exécutif par le Conseil d'Etat, contribuent chacun à la nomination d'un membre. Le pouvoir

judiciaire apporte la plus forte contribution, puisqu'il fait des présentations pour trois sièges à pourvoir.

La durée du mandat de juge au Tribunal Suprême est de quatre ans ; en cas de présentation nouvelle, ils peuvent être confirmés (art. 3) Leur âge minimum est fixé à quarante ans (art. 5). Ils prêtent serment entre les mains du ministre d'Etat, représentant du Souverain, « de remplir avec zèle et impartialité la mission qui leur est confiée ». En sont dispensés les juges professionnels déjà assermentés (art. 7).

Le ministre d'Etat, le Procureur général et le Substitut général étant des organes de la puissance publique, ne peuvent faire partie du Tribunal Suprême (art. 4) ; ils ne pouvaient être juge et partie dans un conflit opposant l'Etat et l'individu et dans lequel ils pourraient être placés entre leur devoir professionnel et leur conscience de juge.

Le président et le vice-président sont désignés par Ordonnance. Pour quelle durée ? Leur nomination aura son effet normal jusqu'à l'expiration des pouvoirs du juge, le mandat de quatre ans révolu.

Les délibérations du tribunal sont valables si elles sont prises par trois juges au minimum. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le tribunal ainsi formé se complète des organes indispensables au bon fonctionnement de toute juridiction. Le ministère public est représenté par le Procureur général ou son Substitut. Nous définirons *infra*, son rôle exact dans le débat soumis au tri-

bunal (art. 8). La plume est tenue par le greffier en chef, également remplacé, au besoin, par un commis greffier (art. 9). Enfin, la police de l'audience est assurée normalement par les huissiers (art. 10).

18. — L'ordonnance organique est muette sur le lieu du siège. L'audience s'est toujours tenue au Palais princier, dans la salle du Trône. Le recours du demandeur provoque la réunion du tribunal, suivant une procédure fixée par son statut, pour l'examen de telle affaire déterminée. *Il entre ensuite en sommeil jusqu'au prochain recours.* Il n'a pas de session régulière, comme la Cour de révision et encore moins, ne siège pas en permanence. Le caractère intermittent de son activité s'explique, tant par la nature spéciale des conflits qui entrent dans sa compétence, que par le peu d'étendue de la Principauté. L'activité de l'Etat dans toutes ses formes étant restreinte, les atteintes aux droits et libertés des individus sont plus rares. Le système de fonctionnement ainsi adopté, permet seul à une juridiction de ce genre de subsister (1).

1. Composition actuelle du tribunal: Vice-Président, M. Reymond le Bourdon, ministre d'Etat honoraire de la Principauté présenté par le Tribunal de première instance. Membres: MM. Maurice Quentin, avocat à la Cour d'appel de Paris. Georges Guillaumot, conseiller d'Etat honoraire en France, présentés par la Cour d'appel. André Lacroix, président honoraire de section au Conseil d'Etat en France, présenté par le Conseil d'Etat. M. Joseph Barthélémy, professeur à la Faculté de droit de Paris, présenté par le Conseil national. La Présidence est vacante par suite du décès du regretté M. Félix Moreau, Doyen honoraire de la Faculté de droit d'Aix.

CHAPITRE II

Compétence.

SECTION I. — Limite de compétence entre les tribunaux ordinaires et le Tribunal Suprême.

18 bis. — Les principes de la compétence du tribunal sont posés par l'article 14 de la Constitution : *Un Tribunal Suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre, précisé par l'article premier de l'ordonnance organique prise en application de ce texte : Le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours ayant pour objet les atteintes aux droits et libertés consacrés par le titre II de la loi constitutionnelle qui ne rentrent pas dans la compétence des tribunaux ordinaires.*

Telles sont, en cette matière, les seules dispositions contenues soit dans la Constitution, soit dans le statut de 1911. La conséquence de textes aussi brefs et conçus en termes très larges, sera de laisser une grande place à la détermination *jurisprudentielle* de la compétence. La doctrine du tribunal, sur ce point, sera très souple, susceptible d'une évolution nette,

d'une très grande importance pour la fixation, en général, de ses pouvoirs sur les actes et mesures de la puissance publique.

Le Tribunal Suprême s'est qualifié dans l'arrêt Ciaudo, ministre d'Etat (21 octobre 1932) de *Tribunal d'exception*. Quelle est la portée de cette expression ? Tribunal d'exception, dit l'arrêt, c'est-à-dire hors du droit commun. Ce n'est pas un tribunal judiciaire, car il ne présente aucun des caractères qui leur sont propres : inamovibilité des juges et hiérarchie des tribunaux couronnée par la Cour de révision, jugeant souverainement et fixant le droit de la Principauté. Placé sur le plan constitutionnel il ne rentre pas dans la hiérarchie des tribunaux ordinaires car il ne saurait, en aucune sorte, constituer un quatrième degré de juridiction (arrêt Pavin, Chizzola, Melchiorre, 27 novembre 1926).

Nous avons vu (n° 10) que le pouvoir constituant a formellement déclaré sa volonté d'assurer la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif. *L'existence distincte des trois pouvoirs forme, par conséquent, la base même de la Constitution*, qui a eu pour but de les organiser distinctement, d'assurer leur séparation tout en permettant leur collaboration et leur équilibre respectif. La fonction de dire le droit, de statuer sur tous les litiges, ne pouvant dès lors émaner que du pouvoir judiciaire jouissant de la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles, le Tribunal Suprême en fait partie intégrante mais il ne rentre pas dans la hiérarchie des tribunaux ordinaires

en raison de la nature spéciale des conflits qui lui sont soumis.

Tribunal d'exception, parce que créé pour trancher les conflits entre l'Etat, pouvoir législatif, exécutif et judiciaire violant les droits et libertés garantis aux individus, *en un mot jugeant un contentieux constitutionnel*.

Du caractère d'exception ainsi attribué à cette haute juridiction, découle une première conséquence : l'interprétation des textes concernant la compétence, doit être faite *stricto sensu*. Nous avons remarqué leur généralité et malgré cette restriction, ils doivent permettre au Tribunal Suprême d'atteindre pleinement son but. Ainsi se dessinent les bornes de l'action de la Cour : remplir son rôle constitutionnel tout en permettant le jeu normal des organismes composant l'Etat et en particulier du pouvoir judiciaire.

19. — Ce dernier point est précisé par le statut de 1911 en réservant *la compétence des tribunaux ordinaires*, nouvelle preuve du caractère d'exception de cet organisme. Les juridictions de droit commun guidées par les lois de la procédure civile et pénale, qui dirigent leur marche, assurent à l'individu une garantie certaine contre les violations de ses droits. Celui-ci ne pouvait prétendre saisir le Tribunal Suprême du même fait. D'ailleurs la tradition en fait les gardiens naturels de certaines libertés publiques, il fallait respecter ce rôle.

« Le pouvoir judiciaire n'est pas seulement le gardien

de la propriété, il est aussi celui de toutes les libertés individuelles. Or, il n'y a pas d'acte de puissance publique qui ne puisse violer quelque'une de ces libertés, dit M. Berthélemy (1). »

D'autre part, rien ne s'oppose dans la Principauté à ce que les tribunaux exercent leur rôle de gardien des droits publics dans des limites assez larges. En effet, l'article 127 du Code pénal interdit aux juges français de s'immiscer dans le pouvoir législatif et de suspendre l'application des lois. Cette disposition législative n'a point d'équivalent à Monaco, aucun article du Code pénal monégasque ne contient une semblable interdiction ; leur fonction de juger comporte donc l'obligation de veiller sur les droits publics, au moins dans les limites de la loi.

Toute la difficulté réside dans la détermination de la frontière exacte entre la compétence des juridictions ordinaires et la compétence du Tribunal Suprême.

L'individu aussi bien que l'Etat peut violer les droits et libertés qui sont garantis aux citoyens par la Charte Constitutionnelle. Dans de nombreux domaines les conflits entre personnes intéressent les droits publics. Les tribunaux ordinaires sont naturellement compétents pour les trancher. La constitution garantit, par exemple, l'inviolabilité du domicile et de la propriété. Les atteintes à ces droits, du fait d'un individu, sont punies par le Code pénal pré-

1. Cité par M. Jacquelin, *L'étendue de la compétence du Conseil d'Etat au contentieux*. Cours de doctorat.

voyant la peine qui sera appliquée par les juridictions judiciaires.

20. — En premier lieu nous pouvons affirmer que l'allocation *de dommages et intérêts*, par application des principes de la responsabilité civile découlant des articles 1382 et suivants (1229 et s. du Code civil monégasque), est strictement de la compétence des tribunaux ordinaires. L'arrêt de Beaucorps, Administration des Domaines, du 3 avril 1925, l'affirme : « Le Tribunal Suprême n'est appelé qu'à annuler les actes et mesures qui constituent une atteinte aux droits et libertés... que par conséquent, il n'est pas compétent pour les demandes qui tendent à une indemnité. » De même le contentieux des contrats est évidemment réservé aux tribunaux ordinaires. Le Tribunal Suprême est radicalement incompétent en ces matières.

En poursuivant l'étude de cette question, nous relevons des cas spéciaux où, le litige portant sur les droits publics, une loi a donné compétence aux juridictions ordinaires. Seule l'application pratique sur des cas concrets permet de les déceler. Nous nous bornerons à l'examen des plus importants, en quelque sorte des têtes de listes.

21. — L'article 5 du titre II de la Constitution de 1911 proclame : « Les monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges ». L'analyse de ce concept, nous donne *l'égalité sociale des individus*, c'est-à-dire : l'égalité successorale des enfants,

l'égalité devant les droits politiques, l'égalité devant la justice, l'égalité devant l'impôt, et enfin l'égalité admission aux emplois publics.

L'égalité successorale est mise en œuvre dans le Code civil par les dispositions sur les successions, donations, testaments. Des sanctions civiles ou pénales assurent le respect de ce droit des individus; la matière des successions est essentiellement du ressort judiciaire dont les tribunaux assurent le respect de ce principe constitutionnel.

L'égalité politique des individus, au premier rang le droit de suffrage, est assurée en matière électorale par certains recours, portés devant le tribunal civil (1), par exemple contre l'autorité qui refuse l'inscription sur la liste électorale d'une personne. Des peines sont édictées par la loi pour assurer la sincérité du vote et par suite l'égalité du pouvoir des individus dans la formation des corps élus.

L'égalité devant la justice, c'est-à-dire, l'égalité des sanctions pour des infractions identiques, abstraction faite des personnes. Tout l'appareil judiciaire a été créé, avec ses nombreux recours, pour assurer cette justice égale. La procédure qui trace les règles impératives des formes qui doivent entourer la justice, vient renforcer cette préoccupation de sauvegarder l'application stricte de ce principe essentiel de la vie sociale.

Enfin, l'égalité devant l'impôt; la poursuite des

1. Ord. du 7 mai 1910 art. 23 s/ les élections. *Lois Usuelles.*

fraudes, forme pratique du manquement à la loi fiscale, se termine par un jugement, notamment en matière d'impôts indirects, seuls existants dans la Principauté.

L'article 5 donne ensuite le caractère constitutionnel à des dispositions sur la nationalité et la naturalisation, qui sont de leur nature législatives. Les tribunaux civils étant les gardiens naturels de l'état des personnes, ce contentieux est d'une manière absolue, de leur compétence.

22. — L'article 6 du titre qui nous occupe, consacre le principe de la *liberté individuelle*, dont la première et élémentaire application est la liberté physique d'aller et de venir, avec les droits qui la complètent : la sûreté individuelle, l'inviolabilité du domicile et la liberté de la propriété individuelle.

Les lois pénales diminuent et même suppriment, la liberté physique des individus dont l'activité est préjudiciable aux personnes et aux choses et, par suite, au corps social. L'application des peines ainsi prévues, devra mettre en œuvre et observer strictement les principes de la sûreté individuelle garantis par la constitution. La défense de créer des juridictions pénales spéciales et momentanées : « Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ». L'interdiction des peines arbitraires : « Nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu'en vertu de la loi », et enfin le problème des détentions et arrestations préventives : « Hors le cas

de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou, au plus tard, dans les vingt-quatre heures » (1).

La procédure pénale devra assurer le respect de toutes ces dispositions constitutionnelles. *L'application des peines ainsi strictement contenue, est de la compétence exclusive des juridictions de droit commun.* Si on considère que les particuliers exercent les droits et libertés constitutionnels dans les limites que leur impose la loi pénale (arrêt Chiabaut, Ministre d'Etat du 13 avril 1931), on peut voir l'importance de cette restriction à la compétence du Tribunal Suprême.

L'inviolabilité du domicile est garantie par la Constitution. La loi pénale réprime les atteintes à ce droit.

Reste la question de la liberté de la propriété posée en termes traditionnels par la constitution. Quelle est la part des tribunaux judiciaires dans la garantie de ce droit public ? Leur compétence est naturelle en ce qui concerne les questions de statut réel qui forment une grande part du contentieux qui leur est soumis. Dans les relations des individus entre eux de nombreuses dispositions du Code civil viennent régler l'exercice du droit de propriété afin d'éviter les abus de ce droit et d'assurer le libre exercice mutuel par des restrictions imposées à chacun (2). Les tribunaux

1. Attentats à la liberté prévus et punis par le C. P., art. 96 à 100.

2. Art. 544 du C. C. français et 438 du C. civil monégasque.

judiciaires y trouvent les règles qui doivent les guider. Pothier disait, à ce propos : « La propriété est le droit de jouir et de disposer d'une chose comme bon semble, sans donner atteinte aux droits d'autrui et aux lois ». Mais leur pouvoir est plus large encore en ce qui concerne l'exercice du droit de propriété. Baudry-Lacantinerie s'exprime ainsi : « La doctrine et la jurisprudence modernes reconnaissent aux tribunaux le pouvoir de restreindre l'exercice du droit de propriété dans des limites plus étroites que celles qui résultent des dispositions précises de la loi » (1).

Dans les relations d'individu à puissance publique, cette dernière, dans certaines circonstances, est obligée de s'approprier les biens des particuliers. L'expropriation pour cause d'utilité publique, préjudiciable au principe de l'inviolabilité de la propriété, puisqu'il fait disparaître la propriété du patrimoine de l'individu, a toujours préoccupé le pouvoir constituant en tous pays, au point de poser les règles essentielles de cette opération dans la constitution. En cas d'utilité publique, légalement établie, la translation de propriété est l'œuvre des tribunaux ordinaires. Cette atteinte nécessaire à la propriété « inviolable »... « moyennant une juste et préalable indemnité », est placée sous la garantie judiciaire assurant le respect de cette prescription constitutionnelle.

Toute la procédure de l'expropriation a son point de départ dans la déclaration d'utilité publique.

1. *Précis de droit civil*, t. I, 14^e éd., p. 641.

Cette décision qui porte en puissance tout le dommage qui sera causé à la propriété, n'est susceptible d'aucun recours judiciaire, les tribunaux étant radicalement incompétents en ce qui concerne l'appréciation de l'utilité publique en elle-même. Cependant l'expropriation peut être projetée en vue d'un objet qui ne justifie pas cette opération. Il peut y avoir nullité de la procédure pour inobservation des formes. En France, le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, est recevable dans ces divers cas et aboutira à l'annulation de la déclaration d'utilité publique, sauf si elle résulte d'un acte législatif. Dans la Principauté, le Tribunal Suprême peut seul assurer au droit de propriété, les mêmes garanties et sa compétence s'étendra même sur la loi.

Tout le contentieux des travaux publics relevant en France de la juridiction administrative, inexistante à Monaco, dommages permanents et temporaires causés à la propriété, etc... entrent dans la compétence des tribunaux civils.

23. — Nous venons d'étudier la compétence judiciaire par rapport aux deux grands principes généraux : l'égalité et la liberté. Les articles 10, 11, 12, 13 consacrent au contraire un certain nombre de libertés *d'action sociale* selon l'expression de M. Hauriou, ayant chacune un contenu distinct et bien défini. La compétence des tribunaux judiciaires sera plus restreinte en ce qui les concerne, elle devra résulter de la loi car la tradition n'en fait point

les défenseurs naturels de ce groupe de libertés.

La liberté de manifester ses opinions est assurée par l'article 10 : « en toute matière sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté », pour laquelle les tribunaux de droit commun sont compétents (1).

La liberté des cultes et la liberté de conscience sont reconnues par la Constitution (art. 10 et 11). Le Code pénal monégasque, art. 236 à 240, prévoit et punit les entraves au libre exercice des cultes. Ainsi les tribunaux ordinaires assurent le respect de ce droit.

La liberté de réunion consacrée par l'article 12, en terme nets et précis peut donner lieu à un contentieux judiciaire par suite d'infractions aux dispositions légales en la matière (2).

Enfin l'article 13 clôt la liste des droits et libertés par la reconnaissance du droit de pétition. Le contentieux en revient exclusivement au Tribunal Suprême en l'absence d'une loi organique de cette liberté.

Dans un conflit intéressant les droits publics, si les tribunaux ordinaires sont compétents, le plaideur devra leur soumettre obligatoirement sa demande. Mais il se peut que le conflit soit plus complexe et comporte plusieurs points de la compétence respective des tribunaux ordinaires et du Tribunal Suprême.

1. Ord. s. la liberté de la presse, 3 juin 1910, ch. II, *Lots usuel*.

2. Ord. du 31 mai 1910 sur la liberté de réunion, article II.

Supposons une affaire comportant une demande d'indemnité pour préjudice subi du fait d'un acte portant atteinte aux droits publics. Si le plaideur saisit les tribunaux ordinaires aux fins d'indemnité, il risque fort de voir s'écouler le délai de deux mois que prescrit l'article 11 pour la formation du recours. S'il saisit le Tribunal Suprême il aura satisfaction pour l'annulation de l'acte, mais sa demande en indemnité sera rejetée. L'arrêt de Beaucorps indique la répartition de compétence en ces termes : « Considérant que rien n'empêche les justiciables en vue d'éviter la déchéance édictée par l'article 11 de l'Ordonnance souveraine du 21 avril 1911, de saisir simultanément le Tribunal Suprême aux fins d'annulation et les tribunaux ordinaires, aux fins d'indemnité ».

SECTION II. — Compétence propre du Tribunal Suprême.

24. — Des pages précédentes sur la compétence des tribunaux ordinaires en matière de conflits touchant aux droits publics, nous pouvons dégager la conclusion suivante : *les tribunaux ordinaires ne sont compétents qu'en vertu de dispositions légales réglant l'exercice de ces droits et libertés*. Leur rôle se borne à l'application et à l'interprétation, dans certaines limites, des lois. Ils n'ont point de pouvoirs en dehors d'elles. Quand les droits publics sont simplement consacrés par la Constitution, sans être organisés par une loi, nous ne pouvons relever aucune sanction judiciaire.

Cette action du pouvoir législatif sur l'exercice des droits publics ne peut pas être discrétionnaire, ce qui aboutirait à la négation même de toute garantie des droits publics. Elle doit, au contraire, subir un contrôle et c'est précisément le Tribunal Suprême qui l'exercera. Cette remarque préliminaire nous permet de saisir le fil qui nous guidera tout au long de l'examen de la compétence propre du Tribunal Suprême. Celle-ci, en effet, est d'une autre nature, elle évolue dans une sphère plus haute que celle des tribunaux ordinaires.

Une grande partie du problème réside dans le rôle qui doit être attribué à la loi dans la mise en œuvre des principes constitutionnels ; question très nuancée et très délicate, en relation avec les idées sociales et économiques du moment, essentiellement variables dans le temps, qui influent sur le contenu des droits publics. *C'est cette harmonie de la loi avec la valeur subjective des droits que le Tribunal Suprême devra contrôler et guider.*

En reconnaissant les droits et libertés du citoyen, le pouvoir constituant a voulu faire une œuvre complète et harmonieuse : les droits sont reconnus et garantis, nous sommes donc en présence d'une « garantie des droits » : « Ce sont, dit Esmein (1), de véritables lois positives et obligatoires et pour les définir d'une façon plus précise, ce sont des articles constitution-

1. Esmein et Nézard, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édit., 1928, t. 1, p. 596.

nels qui assurent au citoyen la jouissance de tel ou tel droit individuel. Le but qu'on se propose en les édictant, c'est de conférer aux droits ainsi garantis la force qui est propre, chez beaucoup de nations modernes, aux dispositions constitutionnelles : celles-ci, en effet, sont considérées comme supérieures aux lois ordinaires, comme pouvant restreindre et limiter les pouvoirs du législateur. Ce qu'on veut par ces garanties des droits, c'est protéger les droits individuels contre le législateur lui-même, lui interdire de faire aucune loi qui les entame ou qui les viole ».

De cette nature supérieure et obligatoire des principes constitutionnels, résulte l'obligation, pour tous les pouvoirs composant l'Etat, de respecter ces droits individuels. Elle s'impose, en premier lieu, au législateur appelé à les réglementer et plus facilement tenté de les amoindrir.

Mais les droits individuels n'ont pas une portée illimitée, la raison leur assigne deux limites élémentaires : le respect du droit égal d'autrui et la nécessité du maintien de l'ordre public. *C'est la loi qui déterminera pratiquement ces bornes.* Dans cette mise en œuvre nécessaire des droits publics, qu'elle est la limite absolue au-delà de laquelle le législateur amoindrit, tronque les droits publics, enfin supprime une liberté ou l'un des droits garantis par la constitution, compte tenu de la remarque précédente sur leur contenu variable. Le contrôle du Tribunal Suprême est le moyen constitutionnel qui permettra de maintenir chaque loi dans ces limites.

25. — Reste à démontrer la vérité de cette affirmation en présence de la brièveté des textes se rapportant à la compétence de la Cour, qui se bornent à déclarer : il statue sur les « *atteintes aux droits et libertés* ». Quelles sont les atteintes que le pouvoir constituant a entendu soumettre au Tribunal Suprême ? L'article 25 de l'ordonnance organique sur les effets de la décision, nous donne cette définition : « Lorsque le recours est admis, le Tribunal Suprême annule.... *les actes et mesures* qui l'ont motivé... » Si le Tribunal Suprême a pouvoir d'annuler les actes et mesures, nous pouvons en conclure que ce sont ceux ci qui portent atteinte aux droits et libertés. Le texte n'en est pas plus explicite.

Pour déterminer le contenu de ces formules et fixer la compétence du Tribunal Suprême, deux moyens sont à notre disposition : 1^o la recherche de l'intention des promoteurs de cette institution dans notre droit public et le courant de doctrine dont elle est l'aboutissement ; 2^o les conséquences logiques que le tribunal a tirées de la généralité des textes, formulées dans ses arrêts.

Parmi les institutions issues de la constitution, sans précédent dans le droit public monégasque, se trouve le contrôle judiciaire de constitutionnalité qui était en 1911, non seulement étranger à Monaco, mais à presque toute l'Europe. Son adoption dans la Principauté est la conséquence du caractère doctrinal de la constitution monégasque, les jurisconsultes l'ayant tirée toute entière de leur science juridique.

L'occasion s'offrait magnifique à M. Jules Roche, de mettre en œuvre une de ses idées, de la semer sur cette petite terre, de lui faire prendre pied en Europe, sur les rivages latins déjà si féconds. Parlant de l'origine du Tribunal Suprême, M. Allain s'exprimait ainsi : « Le 28 janvier 1903, au milieu des inattentions d'un début de séance, quelques députés, parmi lesquels MM. Charles Benoist et Audiffred, présentèrent à la Chambre française une proposition de révision constitutionnelle. Elle tendait à compléter la constitution du 25 février 1875, par un article ainsi conçu : Il est établi une Cour suprême chargée de statuer sur les réclamations des citoyens pour violation de leurs droits constitutionnels, par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif. La proposition ajoutait de plus à la loi Wallon, un paragraphe visant la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (1789) et se terminant par cet emprunt au titre I^{er} § 3 de la constitution de 1791 : Le pouvoir législatif ne peut faire aucune loi qui porte atteinte et mette obstacle à l'exercice de ces droits. Ce noble travail n'a quitté son dormitorium que pour venir à Monaco, huit ans après » (1).

Cette proposition de loi fut suivie d'une proposition de résolution du 28 février suivant, par M. Jules Roche, dans le même sens ; ce dernier devait transplanter, en terre monégasque, cette idée française. Dans la détermination de l'étendue de la compétence

1. Rapport précité.

du Tribunal Suprême, l'examen de ces précédents a une importance primordiale. L'autorité de M. Allain, conseiller d'Etat, ayant, en cette qualité, contribué à la confection du statut de 1911, nous autorise, par les lignes ci-dessus citées, à les considérer comme de véritables travaux préparatoires de l'institution du Tribunal Suprême.

Ainsi de l'étude des attaches historiques du Tribunal Suprême, *il résulte que, dans la pensée des promoteurs le contrôle était absolument général, s'étendant aux atteintes provenant du pouvoir législatif, aussi bien que du pouvoir exécutif.* La comparaison du contexte des propositions et résolutions françaises avec les termes de la Constitution monégasque fait plus nettement ressortir la généralité des dispositions qui fondent sa compétence. Eclairés par l'histoire de leur origine, les textes nous permettent de penser que le mot « actes » se rapporte aux pouvoirs législatifs et exécutifs et le mot « mesures » aux mesures d'exécution, émanant du pouvoir exécutif.

26. — Cette même liberté des textes laisse au tribunal une grande latitude pour la détermination de sa propre compétence. A cet égard l'arrêt Pasqualini, ministre d'Etat, du 21 octobre 1932, a posé quelques règles précieuses.

L'arrêt commence par constater que le Tribunal Suprême statue sur les atteintes aux droits et libertés garantis par le titre II de la Constitution, que ce titre II garantit les droits publics des monégasques

et en déduit : « de ces dispositions combinées il ressort que la compétence du Tribunal Suprême s'étend à tous les recours dont *les conclusions tendent à faire annuler un acte de l'autorité* portant atteinte aux droits reconnus par la constitution, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la violation des droits qui a été alléguée réside dans un vice de forme de l'acte attaqué ou touche au fond même du droit lésé. » Ainsi aucune exception n'est prévue et l'arrêt reconnaît sa compétence d'une façon absolument générale sur les « actes de l'autorité ». Ce mot autorité ne peut avoir de sens que dans les relations de l'Etat et de l'individu. C'est un de ses actes qui lèse un droit garanti à ce dernier ; *il ne peut s'agir que d'un acte venant interpréter, modifier un droit, par conséquent un acte législatif ou un acte exécutif, soit une loi ou ordonnance-loi, soit une ordonnance simple.*

Avant de poursuivre l'examen de l'arrêt, précisons les termes de « loi » d' « ordonnance-loi » et d' « ordonnance simple » qui reviendront souvent dans les attendus. Nous avons vu (n° 12) que le pouvoir législatif est exercé par le Prince et le Conseil national. *La loi* est l'acte qui est le résultat de leurs volontés concordantes. *L'ordonnance-loi* qui remplace la loi et possède la même nature juridique, caractérise les époques de crise constitutionnelle et se rapporte à un acte de nature législative, mais émanant du Prince, avec la collaboration, au lieu et place du Conseil national élu, d'une assemblée consultative, soit le Conseil d'Etat, soit une assemblée formée spéciale-

ment. Au moment de l'élaboration de l'acte attaqué par les hoirs Pasqualini, la Constitution était suspendue et une « Assemblée monégasque » tenait précisément cette place. Quant à l'*ordonnance*, acte du pouvoir exécutif, elle ne peut être rendue qu'en exécution des lois ou en vue de l'application des traités ou accords internationaux.

Dans l'espèce soumise au tribunal, le demandeur soutenait que l'ordonnance qu'il attaquait avait statué en une matière pour laquelle une ordonnance-loi aurait dû être prise et en demandait, en conséquence, l'annulation. Cette ordonnance du 23 mai 1932 autorisait la révision des prix de locations commerciales et industrielles. Il fallait déterminer si cette matière était de nature législative. Le tribunal y répond en s'inspirant des textes constitutionnels, dans une partie des motifs sous le titre « Sur la légalité de l'ordonnance attaquée » : qu'il ressort que le Prince ne peut statuer par voie de simples ordonnances dans les matières qui ont fait l'objet d'ordonnances-lois, *c'est-à-dire, dans les matières qui en raison de leur caractère sont réservées au pouvoir législatif*.

L'arrêt constate ensuite qu'une loi a antérieurement révisé les prix des locations commerciales et industrielles : « que l'ordonnance attaquée a modifié la situation ainsi faite aux parties par la *législation antérieure*, que par suite, il ne pouvait être dérogé à cette situation, que dans les formes qui avaient été observées pour l'établir, que dans ces conditions il devait être procédé... par la voie d'une ordonnance entourée

des garanties ci-dessus signalées, sans s'attacher à des appellations sans intérêt », c'est-à-dire, par une ordonnance-loi, puisque la matière de révision des loyers est reconnue comme de nature législative.

Par suite le Tribunal Suprême s'est parfaitement reconnu compétent pour examiner si l'acte attaqué présentait bien les garanties prévues par la Constitution pour la confection d'un acte législatif. Le tribunal ne s'en tient pas à l'étiquette appliquée sur l'acte litigieux et il examine si cette qualification « d'ordonnance » correspond bien à la réalité.

L'arrêt poursuit en établissant que les formalités législatives ont été, en fait, accomplies par la consultation de l'Assemblée monégasque et que par suite l'ordonnance faussement et par erreur qualifiée ainsi, est bien une ordonnance-loi, c'est-à-dire une véritable loi par sa nature.

Le Tribunal Suprême s'est donc reconnu compétence sur un acte qui est incontestablement de nature législative. Il examine cette ordonnance-loi au point de vue forme, c'est-à-dire extrinsèque. Il la déclare constitutionnelle. Ensuite se pose la question de fond et de violation des droits publics, en l'espèce le droit de propriété, dont nous réservons l'étude au chapitre de la jurisprudence.

Enfin, le contrôle de constitutionnalité de la loi est pleinement admis par l'arrêt Blériot, ministre d'Etat, du 3 mai 1934. Dans l'espèce, le demandeur poursuivait l'annulation de l'article 7 de la loi n° 180 du 18 janvier 1934, élaborée en observant les formalités

constitutionnelles contenues dans les ordonnances fondamentales de 1911-1917. Cette loi était bien l'expression des volontés concordantes du Prince et du Conseil national. Le défendeur soutenait l'incompétence du tribunal en ce qui concerne les actes législatifs, malgré le précédent établi par l'arrêt Pasqualini. Le Tribunal Suprême affirme sa compétence sur cet acte de nature législative en ces termes : « *Considérant que le Prince, agissant dans la plénitude de sa souveraineté, a entendu volontairement assigner à toutes autorités, sans en excepter le pouvoir législatif, une limite inspirée de son désir de garantir, à ses sujets, ainsi qu'aux habitants, le libre exercice de leurs droits essentiels ; que pour ce faire il a institué le Tribunal Suprême, chargé de statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le Titre II de la Constitution monégasque... que les termes très-généraux de l'article précité ne laissent aucune place à une restriction de la compétence du Tribunal, en ce qui concerne les textes législatifs... Que dès lors le tribunal est compétent sur le recours.* »

L'arrêt Blériot, ministre d'Etat, affirme donc, en termes formels, la subordination de la loi aux principes constitutionnels des droits publics et la légitimité du contrôle exercé par la haute Juridiction.

27. — A ce point de vue, les arrêts Pasqualini ministre d'Etat, et Blériot, ministre d'Etat, consacrent le terme d'une évolution nette de la jurisprudence.

Essayons de reconstituer la situation en droit public au moment de la création du Tribunal Suprême. Jusqu'à l'établissement du régime constitutionnel, l'ordonnance du Prince n'est susceptible d'aucun recours contentieux. Avec le nouveau régime un organe de contrôle est créé et apporte une règle fixe dans l'ancien Gouvernement à pouvoirs souples. Le contrôle devait se trouver initialement tourné vers l'ordonnance qui constituait alors le seul mode d'expression de l'autorité, indifféremment de nature législative, exécutive ou judiciaire, elle pouvait, seule, en fait, préjudicier aux droits publics.

Ainsi le but initial du contrôle paraît bien être le maintien de l'ordonnance dans le cadre constitutionnel.

Après la remise en vigueur de la constitution en 1917 et malgré les précisions qui y furent introduites, le domaine respectif de la loi et de l'ordonnance demeura indéterminé (1). La procédure instituée à l'article 21 de la Constitution ayant pour but d'établir, dans un cas concret, s'il convient de procéder par la forme de la loi ou de l'ordonnance, n'a jamais fonctionné. La première loi date du 14 août 1918.

Dans les arrêts qui précédèrent l'affaire Pasqualini, ministre d'Etat, le tribunal examine les griefs d'inconstitutionnalité à l'encontre des ordonnances souveraines, il les contrôle intrinsèquement, au fond. Le demandeur, dans l'espèce qui nous occupe, lui pose le problème suivant : Voici un acte émanant du Sou-

1. Voir Aureglia et Gayot, précités.

verain et qualifié « Ordonnance ». J'estime que cet acte, en raison de son objet, devait revêtir *la forme d'une ordonnance-loi et non celle d'une simple ordonnance*; des formalités sont prévues par les ordonnances constitutionnelles alors en vigueur (Ordonnance n° 1112 du 26 décembre 1930 et n° 1348 du 5 novembre 1931), qui prévoient la consultation de l'Assemblée monégasque. Je prétends que les droits reconnus aux individus par la Constitution ont été violés par l'inaccomplissement des formalités imposées par ces ordonnances.

La haute Juridiction répond : « La compétence du Tribunal Suprême s'étend à tous les recours dont les conclusions tendent à faire annuler un acte de l'autorité, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la violation des droits qui a été alléguée réside dans *un vice de forme de l'acte attaqué ou touche au fond même du droit lésé* ». Ainsi, le tribunal, avant tout examen du fond, se préoccupe de la régularité extrinsèque de l'acte. La violation des règles constitutionnelles peut résider dans un vice de forme de l'acte, ce qui revient à dire que les individus ont *un droit général à l'observation de ces formes* qui ne se rattache pas spécialement à tel droit public. Il est inclus dans la Constitution et résulte de la volonté du Souverain octroyant une Charte et par là même donnant l'assurance que les règles posées seront observées et en premier lieu par lui-même dans son activité de Chef de l'Etat.

Ce *droit général*, c'est le Tribunal Suprême qui en devient le gardien et qui l'affirme par l'arrêt Pasqua-

lini, ministre d'Etat. Les formalités prévues pour la confection de l'acte législatif doivent être observées, c'est un droit pour l'individu et le Tribunal Suprême le sanctionnera.

Mais le contrôle juridictionnel va plus loin, il conduit à l'examen de la nature juridique de l'acte. Pour juger qu'il fallait procéder par la forme d'une ordonnance-loi au lieu et place d'une ordonnance simple, il faut que le Tribunal Suprême reconnaisse à l'acte la nature législative ou le fait qu'il a été réservé au pouvoir législatif. Ainsi, la haute Juridiction déclarera que les formalités prévues pour la confection de la loi ont été violées après avoir résolu la question de la nature propre de l'acte en cause. Cette conséquence logique du contrôle extrinsèque des ordonnances est une nouvelle extension de sa compétence (Arrêt Pasqualini, ministre d'Etat : sur la légalité de l'ordonnance attaquée).

Par conséquent, si en une matière établie par le tribunal comme législative, une ordonnance intervenait au lieu et place d'une loi et par conséquent sans les formalités prévues et garanties par la Constitution pour la confection de la loi, le tribunal l'annulerait sur ce vice de forme.

Enfin, la jurisprudence a évolué jusqu'à l'examen des griefs d'inconstitutionnalité portés contre une loi dans l'arrêt récent Blériot, ministre d'Etat. La compétence du Tribunal Suprême est admise de façon formelle sur l'examen de la conformité de la loi avec les textes constitutionnels du titre II.

SECTION III. — Compétence sur les actes
du pouvoir judiciaire.

28. — Nous avons constaté qu'une partie du contentieux touchant au respect des droits publics était réservée aux tribunaux ordinaires. En cette matière ils ont une compétence de droit commun ; ils doivent être saisis en premier lieu du conflit. L'individu qui entend soumettre un litige de cette nature au Tribunal Suprême doit lui rapporter la preuve de l'incompétence des juridictions ordinaires. L'arrêt de Beaucorps, Administration des Domaines, le précise en ces termes : « Considérant que M. de Beaucorps ne rapporte pas la preuve que les tribunaux ordinaires soient incompetents au sujet de la demande d'indemnité ; qu'il ne les a même pas saisis ».

Les tribunaux judiciaires sont donc saisis du procès ; il suit la hiérarchie judiciaire, il est enfin jugé en dernier ressort et le jugement acquiert la force de chose jugée. Les parties, par l'acte judiciaire, possèdent désormais une situation de droit bien déterminée. Si le justiciable n'est point satisfait de la sentence, il la considèrera comme confirmant la situation qui lèse son droit. En quelque sorte le jugement devient l'acte qui porte atteinte à ses droits individuels. *La question est de savoir si ce jugement peut être déferé à la haute Juridiction.*

Nous avons vu le Tribunal Suprême étendre son contrôle sur l'activité du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif en fondant son droit à l'examen de

leurs actes et mesures sur les textes qui ne comportent aucune exception à la volonté Souveraine de limiter les pouvoirs des autorités, de façon à « garantir à ses sujets, ainsi qu'aux habitants, le libre exercice de leurs droits essentiels ». Le fait que l'acte émane du pouvoir judiciaire n'est pas, *à priori*, un obstacle à l'examen de sa conformité avec la loi constitutionnelle. Il est vrai que le contrôle de constitutionnalité a été, en général, dans tous les pays, dirigé contre l'acte législatif, ce qui ne doit pas avoir pour conséquence de laisser dans l'ombre les autres aspects du problème. D'ailleurs la décision émanant de juges chargés de faire respecter ces droits publics et la hiérarchie des tribunaux permettant le contrôle des décisions, la question de leur violation se présentera rarement, mais demeure possible.

En principe, rien ne s'oppose à ce que le Tribunal Suprême exerce son contrôle sur les actes du pouvoir judiciaire, qui de leur nature admettent le plus facilement les recours successifs et soit compétent pour annuler un jugement de la Cour de révision, passé en force de chose jugée et qui, par hypothèse, violerait de façon flagrante un droit public.

L'écueil à éviter dans cet examen constitutionnel de l'acte judiciaire, est de voir les plaideurs considérer le Tribunal Suprême comme un quatrième degré de juridiction ayant pouvoir d'annuler les arrêts de la Cour de révision. Il importe donc de délimiter nettement le domaine de la compétence de la haute Juridiction à cet égard.

Nous avons vu qu'elle occupe une place, dans le pouvoir judiciaire, en dehors et au-dessus de la hiérarchie des tribunaux ordinaires par son caractère constitutionnel. *Elle ne devra jamais constituer une juridiction d'appel des décisions de la Cour de révision.* Par suite tous les moyens de droit qui auront légitimé un recours devant cette dernière, seront définitivement jugés, sans aucune possibilité de les faire revivre et examiner une deuxième fois par la haute Juridiction. Mais le recours constitutionnel sera basé sur des motifs d'une autre nature. L'instance judiciaire réglant les intérêts patrimoniaux est définitivement close ; le jugement sera examiné par le Tribunal Suprême comme un acte ne respectant pas ces droits publics.

29. — La jurisprudence n'est que très incertaine sur ces questions. Un seul arrêt effleure le sujet sans fixer la compétence du Tribunal Suprême sur les actes judiciaires. Dans l'affaire Pavin, Ghizzola, Melchiorre (27 novembre 1926), une ordonnance souveraine est déférée en annulation au Tribunal Suprême. Mais elle présente la particularité d'être rendue en matière judiciaire après avis du Conseil de révision. Elle constitue un *véritable acte du pouvoir judiciaire*. Le recours est basé sur la violation par le Conseil de révision, des règles de procédure qui le régissent et par suite portant atteinte « à la liberté civile des particuliers inhérente au respect des lois de procédure ».

L'examen du Tribunal Suprême est sollicité sur un acte émanant du Souverain dans sa haute fonction de juge. En effet en 1926 (N° 5) le Conseil de révision ne tient du Souverain qu'une justice retenue.

La compétence de la juridiction constitutionnelle était contestée pour un double motif : que « l'annulation demandée porterait atteinte à une décision de justice passée en force de chose jugée » et qu'elle constituerait une rétractation d'une ordonnance souveraine. Le tribunal répond au premier argument en ces termes : « Considérant que le Conseil de révision n'a pas rendu une sentence judiciaire susceptible d'acquérir l'autorité de la chose jugée, mais a émis un avis d'ordre juridique soumis à l'appréciation souveraine du Prince ». L'analyse ainsi faite de la sentence du Conseil de révision ne répond pas à l'argument contestant sa compétence, car il ne faut point oublier que ce n'est pas l'avis du Conseil de révision qui est soumis, en vue de son annulation, au Tribunal Suprême, mais bien l'ordonnance souveraine qui constitue la véritable sentence judiciaire et qui est proprement un jugement, susceptible d'acquérir la force de chose jugée. On dit au Tribunal Suprême : si vous annulez l'ordonnance souveraine, vous portez atteinte à une décision de justice passée en force de chose jugée ; il répond : l'avis du Conseil de révision n'a pas cette nature juridique, par suite, je suis compétent pour l'examen de l'ordonnance souveraine qui en est la suite. Mais cet avis du Conseil disparaît après que le Prince s'en est approprié la matière

juridique : seule l'ordonnance était en jeu et seule elle réglait la nouvelle situation de droit des parties. Et l'arrêt conclut : « Attendu que le Tribunal Suprême est donc compétent pour examiner la requête...celle-ci ne tendant qu'à la mise à néant d'une décision souveraine qui leur (aux demandeurs) a paru contraire aux principes essentiels de la Constitution monégasque ».

De toute cette argumentation nous retiendrons que la Cour se reconnaît compétence, en termes vigoureux, sur la décision souveraine, dont elle n'examine pas la nature, *mais que l'objection faite, tenant à ce que l'annulation porterait atteinte à une décision de justice passée en force de chose jugée, n'est point du tout examinée, en ce qui concerne la sentence de révision propre, c'est-à-dire l'ordonnance souveraine en question.* Actuellement, la Cour de révision statue souverainement. Ses arrêts, remplaçant l'ordonnance souveraine, acquièrent la force de chose jugée. Placé de nouveau devant un problème identique à celui qui lui fut posé dans l'affaire qui nous occupe où l'une des parties contesterait sa compétence en usant du même argument, le Tribunal Suprême ne pourrait plus dissocier l'avis juridique et la sentence propre, puisqu'elles seraient l'œuvre exclusive de la Cour de révision ; il serait forcé de se prononcer et d'admettre ou de rejeter sa compétence sur l'arrêt de la Cour.

Il ne paraît pas douteux que dans l'arrêt Pavin-Chizzola, Melchiorre, le Tribunal Suprême n'a admis sa compétence sur l'ordonnance souveraine qu'en

raison du fait qu'il ne l'a point considérée comme pouvant acquérir la force de chose jugée, qu'il ne s'est déclaré compétent que sur une simple ordonnance souveraine. Nous relevons dans les attendus sur le fond du droit du même arrêt, un passage qui vient à l'appui de cette opinion : « Considérant qu'il
« ne saurait être question de ranger dans la catégorie
« des actes dont le Tribunal Suprême aurait à apprécier la constitutionnalité, une décision rendue en
« matière judiciaire qui statuerait sur une question
« de statut réel. Que s'il en était autrement, on devrait considérer que le Tribunal Suprême pourrait
« constituer un quatrième degré de juridiction ayant
« pouvoir de statuer lorsque des litiges auraient trait
« aux droits et démembrements de la propriété. Considérant qu'il est incontestable que le Tribunal Suprême ne saurait prétendre à une telle attribution ».

La question reste entière de savoir si le Tribunal Suprême étendra son action sur l'examen de l'inconstitutionnalité d'un arrêt du Conseil de révision.

30. — Sur le deuxième motif, contestant sa compétence, le Tribunal Suprême pose la distinction nette de l'annulation qui est son œuvre et de la rétractation qui ne peut venir que du Souverain de qui l'acte émane. « La décision du tribunal ne saurait consister que dans l'annulation et non dans la rétractation d'une ordonnance... »

Dans une autre espèce, Affaire Blengino, Directeur des Services judiciaires, du 30 mai 1928, un acte du

directeur des Services judiciaires est soumis à l'examen du Tribunal Suprême. Pour bien situer la question, précisons la nature des pouvoirs du directeur des Services judiciaires... « Ce sont précisément les diverses attributions d'un ministre de la Justice qui sont, à Monaco, confiées au directeur des Services judiciaires » (1).

Un arrêté du directeur avait nommé un assesseur au Tribunal Criminel. Cet acte fut attaqué comme inconstitutionnel devant le Tribunal Suprême. En France, le ministre de la Justice et le premier président de la Cour d'appel ont, concurremment, le droit de nommer les assesseurs de la Cour d'assise. Les arrêtés du directeur ont la même nature que les ordonnances rendues à cet effet, par le premier président de la Cour d'appel.

Le contrôle de constitutionnalité était donc sollicité du Tribunal Suprême, sur un arrêté pris en vue du fonctionnement de la justice. Mais cette haute Juridiction n'eut point le loisir de se prononcer sur sa compétence, le recours ayant été formé après le délai de deux mois, édicté par l'article 11 du statut.

SECTION IV. — Compétence sur les actes d'administration.

31. — Les actes du « Gouvernement » en matière d'administration constituent certainement des *actes de l'autorité* et sont soumis au contrôle juridictionnel

1. MM. Renaud et Weiss, cités par M. Allain, *op. cit.*

du Tribunal Suprême, qu'ils soient pris sous forme d'arrêté ou de simples mesures d'exécution.

Ce contrôle de l'activité administrative nous permet de poser quelques règles sur les recours contre ces actes en l'état actuel du droit administratif monégasque.

La juridiction administrative est inexistante à Monaco ; une certaine partie du contentieux intéressant la puissance publique, est soumis aux tribunaux ordinaires, mais dans une mesure très restreinte. Les tribunaux de droit commun sont peu soucieux de connaître des procès mettant en jeu l'autorité administrative et de plus leur compétence est identique à celle des mêmes tribunaux en France, car ils ne délimitent point leur activité par leurs propres arrêts, mais se réfèrent en principe, aux décisions des cours françaises.

La compétence des tribunaux judiciaires est restreinte en France, du fait de l'existence des juridictions administratives connaissant des procès intéressant les personnes publiques. Les tribunaux monégasques en s'inspirant de leurs décisions, laisseront sans juges, sauf exception résultant d'une loi, de nombreux conflits de nature administrative. La compétence du Tribunal Suprême sur les actes d'administration viendra-t-elle pallier à ce défaut de juridiction ?

Il nous faudra distinguer le contentieux constitutionnel du contentieux administratif, en particulier du contentieux soumis en France au Conseil d'Etat par

la voie du recours pour excès de pouvoir. Dans l'impossibilité de voir s'élaborer, à Monaco, l'admirable protection des droits de l'individu que constitue la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de recours pour excès de pouvoir, nous devons souhaiter voir s'instaurer et fonctionner activement dans le cadre constitutionnel, le contrôle du Tribunal Suprême sur les actes des fonctionnaires.

Le recours devant la haute Juridiction constitutionnelle tend, comme le recours par excès de pouvoir, à l'annulation de l'acte ; c'est là leur seul point commun. Ils diffèrent dans leur nature même, car l'action du Tribunal Suprême se place nettement hors de la hiérarchie administrative dans le plan constitutionnel et contentieux, tandis que le recours en annulation au Conseil d'Etat est un recours gracieux ou hiérarchique par lequel « l'Etat examine, au point de vue de sa discipline interne, un des actes de son administration » (1). Pour être recevable il faut qu'il soit basé sur un acte lésant un droit ou même un simple intérêt de l'individu ; l'acte déféré au Tribunal Suprême devra violer un droit public garanti. Enfin, et c'est là que réside la différence capitale entre ces deux contrôles de droit public, le Tribunal Suprême n'examinera pas l'acte discrétionnaire de l'administration en lui-même pour vérifier s'il émane bien de l'autorité ayant pouvoir de le rendre, dans les formes prévues ; s'il ne viole pas la loi et enfin, s'il

1. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6^e édition, 1907.

ne constitue pas un détournement ou abus de pouvoir, comme le fait le Conseil d'Etat dans le recours pour excès de pouvoir. Il ne contrôlera pas le fonctionnement interne de l'administration, son but, mais prendra l'acte qui résume son activité pour examiner *sa conformité avec la règle supérieure contenue dans la Constitution*. Ainsi le Tribunal Suprême ne participant pas à la vie administrative n'aura pas la souplesse et l'efficacité du recours pour excès de pouvoir, pour le maintien de l'Administration dans la légalité et, par suite, la protection des droits des individus.

La haute Juridiction ne parviendra pas, en principe, aux mêmes résultats que le Conseil d'Etat en France sur l'examen des actes de l'administration. Cependant, nous avons vu, dans l'arrêt Pasqualini, le Tribunal Suprême se déclarer compétent pour l'examen de la régularité de forme d'une ordonnance et nous avons dégagé le droit général de l'individu à l'observation des formes prévues par la constitution pour l'élaboration de l'acte législatif. Supposons un arrêté du ministre d'Etat déféré au Tribunal Suprême comme ayant violé le paragraphe 3 de l'article 17 de la Constitution, prescrivant que les arrêtés ministériels viseront les délibérations du Conseil de Gouvernement. Sur recours pour excès de pouvoir, l'acte serait annulé par le Conseil d'Etat, mais quelle serait l'attitude du Tribunal Suprême, après son arrêt Pasqualini, sur la légalité d'une ordonnance ? Ce point commun des deux recours méritait d'être signalé.

32. — Ce même arrêté est maintenant porté devant les juridictions ordinaires par le ministère public qui en demande l'application contre un contrevenant. En France, l'individu pourrait opposer l'exception d'illégalité d'un règlement auquel il a contrevenu, en vertu de l'article 471 § 15 du Code pénal, étendu par la jurisprudence à tous les tribunaux : « Seront punis d'amende depuis 1 à 5 francs... 15° Ceux qui auront contrevenu à des règlements légalement pris ». De cette subordination du règlement à la loi résulte une garantie certaine pour l'administré. Dans le droit monégasque aucune disposition de cette nature, le juge doit appliquer le règlement pourvu qu'il ait une existence certaine. Mais s'il blesse les droits publics, l'administré aura alors un moyen de droit pour l'écarter ; il ne pourra point opposer l'inconstitutionnalité du règlement devant les tribunaux ordinaires, mais il le portera au Tribunal Suprême. *Le règlement comme tous les actes de l'administration doit être subordonné à la loi constitutionnelle.* D'ailleurs un règlement qui prescrit une peine, doit être conforme à la loi, car l'article 7 de la Constitution dit : « Nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu'en vertu de la loi ». Un règlement prévoyant une peine sans base légale sera susceptible d'être annulé au Tribunal Suprême.

33. — La haute Juridiction constitutionnelle n'a été appelée à examiner un acte de l'administration active que dans une seule affaire, Chiabaut, ministre d'Etat. L'arrêt du 13 avril 1931 pose des règles inté-

ressantes dans le domaine des relations de l'administration et d'un fonctionnaire. Aucun arrêt n'est encore intervenu sur l'action de l'autorité envers les administrés. Dans l'espèce Chiabaut, une sanction disciplinaire avait été prise contre le demandeur, à la suite de certaines démarches faites par ce dernier au Consulat général de France à Monaco, considérées comme contraires à son devoir et à sa fonction. Cette mesure disciplinaire était déferée à la juridiction constitutionnelle comme portant atteinte à la liberté d'opinion prévue et garantie pour tous les citoyens, par la Constitution.

Le ministre d'Etat contestait la compétence du Tribunal Suprême par les arguments suivants : le Tribunal Suprême n'est point compétent sur l'ensemble des actes de puissance publique, certains *actes d'administration* lui échappent à raison de leur nature particulière et notamment, les mesures disciplinaires.

L'arrêt ne décide nullement de la compétence sur les *actes d'administration* ; il ne recherche pas « s'il est exact » que ces actes lui échappent et cela en raison de leur nature intime, car le tribunal n'examinera pas la sanction comme le ferait un supérieur hiérarchique, sollicité par un recours gracieux sur l'acte d'un subordonné. L'arrêt précise « que la requête du demandeur n'invite pas le Tribunal Suprême à examiner en elle-même la mesure disciplinaire... à en apprécier l'opportunité et le bien fondé, les faits qui l'ont motivée, la rigueur eu égard aux fautes relevées contre l'intéressé ». *La distinction est très nette entre le*

recours hiérarchique purement administratif et le recours devant la juridiction constitutionnelle contentieux et de conformité de la mesure administrative avec les droits publics prévus et garantis... « Le demandeur ne s'a-
« dresse pas au Tribunal Suprême comme à une juri-
« diction d'appel ou de cassation des sanctions disci-
« plinaires... il fonde ses conclusions d'annulation
« non sur des motifs administratifs, mais sur des
« motifs d'ordre constitutionnel qui... ouvrent com-
« pétence au Tribunal Suprême ». C'est la distinction même du recours pour excès de pouvoir et du recours constitutionnel que le Tribunal Suprême pose dans cet arrêt : le premier contrôlant la nature de l'acte, le but et les intentions de l'administration ; le deuxième comparant l'acte à la liberté d'opinion qu'il doit garantir.

34. — Le second argument que soutenait le ministre d'Etat était basé sur le fait que la mesure prise contre le fonctionnaire était intervenue à l'occasion de relations entre les autorités monégasques et les autorités étrangères et, par suite, échappait à l'examen du Tribunal Suprême. « Les rapports entre l'Etat et les représentants accrédités des puissances étrangères, relèvent de la sûreté extérieure de l'Etat, dont celui-ci, à Monaco surtout, est seul juge ». La mesure frappant le demandeur constituait donc un véritable *acte de gouvernement* qui excluait, par sa nature, tout contrôle juridictionnel. Le tribunal, tout en reconnaissant l'exactitude du fait que la sûreté

extérieure relève de l'Etat seul, n'admet point l'assimilation de la mesure disciplinaire en cause avec un acte de cette nature : « La mesure prise à l'égard du « sieur Chiabaut ne concerne pas ces rapports... Que « cette mesure ne touche pas aux relations inter-
« nationales de l'Etat monégasque, ni même aux
« relations des autorités monégasques avec des auto-
« rités étrangères ; qu'elle est exclusivement un acte
« de l'administration intérieure de l'Etat moné-
« gasque ». Et le Tribunal Suprême admet sa compétence sur la mesure disciplinaire.

L'arrêt convient que les actes relevant de la sûreté extérieure de l'Etat dépendent de la volonté seule de celui-ci. Nous avons vu apparaître également, la notion « d'actes d'administration » tendant à la limitation de la compétence du Tribunal Suprême.

Nous examinerons, dans les pages suivantes, les restrictions qui résultent, sur ce point, de l'existence de ces actes.

SECTION V. — Compétence résultant de textes spéciaux.

35. — L'Ordonnance souveraine du 4 avril 1911 (1), donne compétence à la juridiction constitutionnelle par son article 4 : « Tout conseiller national qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion prévus par l'ordonnance du 7 mai 1910, sera immédiatement

1. Sur l'élection des conseillers nationaux.

déclaré démissionnaire par le président ou, à son défaut, par le ministre d'Etat, sauf recours au Tribunal Suprême dans les dix jours de la notification à l'intéressé ». L'Ordonnance du 7 mai 1910 prévoit le cas du Conseiller communal dans la même situation. La loi électorale édicte certaines inéligibilités et les dispositions précédentes ont pour but d'exclure des Conseils, toute personne qui se trouve dans ce cas, pour une cause survenue pendant la durée de son mandat. L'article 11 de cette ordonnance offre au Conseiller communal un recours devant le tribunal de première instance, tandis que le texte en cause réserve au Conseiller national la possibilité d'un recours au Tribunal Suprême. Quelle est la raison de la dérogation à la compétence des tribunaux judiciaires, en cette matière qui entre dans leurs attributions naturelles ?

La juridiction constitutionnelle n'est certes point créée pour statuer sur le contentieux électoral. Peut-être la véritable raison de cette disposition est-elle dans le souci de donner au conseiller national la garantie d'une décision de cette haute Juridiction. Son rôle, en cette matière, différera totalement du jugement d'un recours constitutionnel. Dans l'instance sur l'article 4 en cause, le tribunal devra juger dans un tout autre esprit, comme un véritable tribunal judiciaire. Le délai pour former le recours est réduit à dix jours.

Cette disposition a été critiquée par la doctrine :
« Faisons remarquer... la disposition inadmissible

de l'article 4... qui prouve une véritable incompréhension du Tribunal Suprême de la part du législateur monégasque ». Il s'agit ici d'un litige politique qui, logiquement, doit aller au Conseil d'Etat » (1).

Nous ne pouvons nous rallier à l'opinion émise par M. Gayot. Si la disposition de l'article 4 n'est, en effet, pas défendable en droit, nous ne pensons pas que la compétence sur ce litige revienne au Conseil d'Etat, qui fait partie de l'administration à titre d'assemblée délibérante. *Seule la compétence judiciaire est rationnelle en pareil cas.*

36. — Enfin, l'ordonnance sur le Conseil d'Etat du 14 avril 1911, donne à ce dernier une fonction d'appréciation des actes des fonctionnaires, mais réserve la compétence du Tribunal Suprême. La distinction des motifs administratifs et des motifs constitutionnels d'annulation que pose l'arrêt Chiabaut, ministre d'Etat, s'applique exactement à la séparation des compétences respectives du Tribunal Suprême et du Conseil d'Etat. *L'acte sera examiné sous l'angle administratif par ce dernier et sous l'angle constitutionnel, par la juridiction constitutionnelle.*

1. Gayot, *op. cit.*, p. 135.

CHAPITRE III

Fin de non recevoir opposable au recours.

SECTION I. — Résultant de la nature de l'acte

37. — Il faut rechercher s'il existe des actes excluant l'examen du tribunal, ou par leur nature, ou par les circonstances dans lesquelles ils sont intervenus. Leur conformité aux droits publics ne sera même pas abordée, la question préliminaire de la recevabilité devra être résolue.

En commentant l'arrêt Chiabaut, ministre d'Etat, nous avons employé les termes *actes de gouvernement* dont il faut préciser le sens et la portée en cette matière très préjudiciable aux droits des individus.

Au droit français nous emprunterons la matière juridique à la base de la théorie des actes de gouvernement qui échappent à tout recours juridictionnel. La jurisprudence du Conseil d'Etat et la doctrine sont très divisés sur le critérium à adopter pour les distinguer, question primordiale que nous essayerons de préciser. Donc, voici une mesure qui par définition, entre dans la catégorie des actes de gouverne-

ment, elle peut ou non violer un droit public, le tribunal ayant établi sa véritable nature rejettera le recours comme irrecevable et n'examinera pas la question au fond.

Nous avons vu le tribunal contrôler l'ordonnance, expression de la volonté gouvernementale, au sens constitutionnel du mot, la loi, et les actes du « Gouvernement » en matière d'administration. Parmi les ordonnances et actes du gouvernement faut-il en distinguer certains qui échapperont au contrôle et qui constitueront des *actes de gouvernement*, suivant le sens que lui donnent la doctrine et la jurisprudence françaises ? La détermination du criterium de ces actes n'est pas facile ; nous adopterons les distinctions suivantes dues à M. Hauriou : « L'administration ne tend qu'au fonctionnement des services publics tandis que le Gouvernement a pour objet le salut de l'unité politique et la sauvegarde des grands intérêts nationaux » (1). M. Jacquelin s'est attaché à préciser cette définition : « En prenant pour objectif le salut de l'unité nationale se présentent des actes qu'il y a lieu de ranger en deux catégories distinctes : dans une première catégorie se rangent les actes ayant en vue le salut de l'unité nationale à l'intérieur même du pays. Il y en a d'autres qui peuvent être rangés dans une seconde catégorie, ce sont ceux qui tendent à la représentation de la nation vis-à-vis de l'extérieur et aux rapports avec les puissances étrangères » (2). Nous qualifierons *d'actes de gouvernement*

1. Hauriou. *Précis de droit administratif*, p. 418, 12^e éd., 1933.

2. Jacquelin, *Cours de doctorat*, 1931-1932.

ceux qui entrent dans les deux catégories ci-dessus définies et nous verrons dans quelle mesure ils échappent au contrôle de la haute Juridiction constitutionnelle.

38. — La première catégorie prévue par M. Jacquelin comprend les actes que le Chef de l'Etat est amené à prendre dans des circonstances exceptionnelles : danger pour l'unité du pays, force majeure, déclaration d'état de siège, en un mot, dans une situation telle que des mesures de salut public sont nécessaires. Aucune disposition législative n'existe dans le droit monégasque analogue à la loi fondamentale du 9 août 1849 sur l'état de siège en France. La proclamation de cet état devra donc être faite par une « loi de circonstance » suivant le système anglais. De telles mesures sont évidemment faites pour diminuer les libertés individuelles et, par suite, leur sont très préjudiciables. Quelle sera l'attitude du Tribunal Suprême auquel un acte de cette nature est déféré ? Son rôle pourrait se borner à constater la nature de l'acte selon la qualification et rejeter le pourvoi sur la simple affirmation que l'acte est intervenu dans des circonstances de salut public. Mais il pourra rechercher la nature même de la mesure de salut public, sans s'arrêter à son étiquette, car ces mesures ne peuvent être prises qu'en vue d'une situation très grave, dans des périodes de crise.

Donc, si en examinant les faits qui ont déterminé le Chef de l'Etat à intervenir pour le salut du pays,

le tribunal reconnaît la parfaite régularité intrinsèque de la mesure sans abus, ni détournement de pouvoir ; *malgré les restrictions qu'impose temporairement cet acte aux droits publics garantis, il s'inclinera*. En face de ce dilemme : prendre les mesures imposées par la force majeure qui restreignent les droits publics, ou bien s'abstenir et laisser périr le pays, le tribunal reconnaîtra la légitimité de l'acte et sur la constatation de la situation, faisant sienne la maxime romaine *salus populi suprema lex esto* opposera une fin de non recevoir à la demande.

Pour préciser l'étendue de cette restriction au contrôle de constitutionnalité, notons que les actes intervenant en période anormale et troublée ne peuvent être pris que pour une période bien déterminée, de façon à marquer leur caractère nettement exceptionnel et doivent mentionner les causes qui justifient leur élaboration et leur caractère d'urgence et de sûreté publique.

39. — Dans la deuxième catégorie des *actes de gouvernement*, nous ferons entrer les actes intéressant la sûreté extérieure de l'Etat. Les actes du Chef de l'Etat intéressant les rapports de la Principauté avec les Etats étrangers, les traités, les accords en général et tous les actes diplomatiques qui en font des applications individuelles, en un mot les actes qui se rattachent aux relations extérieures.

Nous avons vu dans l'affaire Chiabaut, le Tribunal Suprême poser les principes en matière d'actes inté-

ressant les relations internationales : « ... cette démarche (faite par le demandeur au Consulat général de France) ne suffirait pas à donner à la suspension du sieur Chiabaut, le caractère d'un acte intéressant les relations internationales de l'Etat monégasque, caractère qui aurait pour effet de soustraire cet acte à la compétence du Tribunal Suprême. » Ainsi est très nettement définie la position du Tribunal, par rapport à l'acte international. *Sur la constatation que l'acte soumis à son examen concerne les relations extérieures, la haute Juridiction déclarerait, sans doute, qu'il ne lui appartient pas de statuer.* C'est un terrain qui lui est interdit. La limitation éventuelle des droits publics contenue dans un tel acte, incontrôlable, est nécessaire à la bonne marche de la Société tout entière. *Les droits de l'individu s'effacent devant la raison d'Etat, pour le salut de l'Etat.* Telle est la seule explication que l'on puisse donner à l'existence d'actes échappant au contrôle juridictionnel. C'est qu'en cette matière un fort élément discrétionnaire caractérise ces mesures, parce que la *notion politique* est primordiale pour elles. Passer une convention internationale c'est se déterminer par l'examen d'un certain nombre de raisons qui entrent dans le domaine de la politique extérieure. Cependant, malgré leur nature spéciale qui les fait échapper à l'examen du tribunal, si ces actes contiennent une atteinte aux droits publics, ils sont inconstitutionnels et doivent être soigneusement évités. Le Tribunal Suprême ne peut donner des limites à cette activité dont le con-

trôle revient, en définitive, à l'opinion publique.

La haute Juridiction ne s'en tiendra point à la qualification de l'acte, suivant la remarque faite à propos de la première catégorie des *actes de gouvernement*, mais pourra examiner la nature même de l'acte, la rechercher et l'établir sur les bases certaines du droit. Quand le caractère international de la mesure sera indiscutablement établi, le Tribunal opposera une fin de non recevoir à la demande.

« Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour... l'application des traités ou accords internationaux », dit l'article 21, § 2 de la constitution. En l'état actuel des institutions politiques, le chef de l'Etat négocie, signe et fait appliquer les conventions avec les nations étrangères ; c'est dans ce *domaine politique* que le Tribunal Suprême n'interviendra pas. Ainsi une certaine catégorie d'ordonnances échappent au recours juridictionnel et cela en raison de leur caractère de *sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat*.

SECTION II. — Pour inobservation des formes et des délais et pour défaut de qualité du requérant.

40. — Il nous reste à examiner la question des formes et des délais que les parties doivent observer à peine de déchéance de leur recours. *En premier lieu, il doit être introduit par une requête* : c'est une formalité essentielle ; aucun plaideur n'est admis au Tribunal Suprême s'il se justifie du dépôt, dans les délais, de

cet acte au greffe. Cette question a été tranchée à propos de l'intervention d'un tiers au procès. Dans l'affaire Pasqualini, au cours de l'audience, des conclusions furent déposées aux fins d'intervention. Le tribunal les rejeta sur un arrêt qui fixe la jurisprudence sur cette question : « Considérant que si le sieur et la dame Ciaudo avaient incontestablement le droit d'arguer de leur intérêt à demander l'annulation de l'ordonnance du 28 mai 1932, ils devaient le faire dans le délai de deux mois édicté par l'article 11 de l'ordonnance du 21 avril 1911 et dans les formes prévues par ladite ordonnance. »

Donc le recours est introduit par une requête (art. 12) qui doit être déposée au Greffe général, à peine de déchéance dans un délai de deux mois du jour où a eu lieu le fait sur lequel il est fondé, ou à partir du jour où ce fait a pu être connu de l'intéressé (art. 11). La non-observation de ce délai aura pour conséquence le rejet de la demande, sans que le tribunal aborde le fond. Ce point est fixé par l'arrêt Blengino du 30 mai 1928, où le tribunal écarte la demande pour inobservation du délai : « Considérant qu'aux termes de « l'ordonnance souveraine du 21 avril 1911, art. 11 le « recours au Tribunal Suprême doit être formé, à « peine de déchéance, dans les deux mois à partir du « jour où a eu lieu le fait sur lequel il est fondé ou « à partir du jour où ce fait a pu être connu de l'intéressé... que la requête de Blengino au Tribunal « Suprême... a été formée plus de deux mois après « la connaissance acquise par Blengino de l'acte atta-

« qué ; que le recours... est donc atteint par la dé-
« chéance... et doit être déclaré non recevable. »

41. — *Le recours formé dans les délais doit encore venir d'une personne ayant qualité.* En dehors des conditions générales et de droit commun nécessaires pour ester en justice, capacité notamment, il faut avoir un intérêt à l'annulation de l'acte. De droit commun il faut être titulaire d'un droit pour l'exercer en justice et de plus avoir un intérêt qui en est la mesure. Pour être recevable au recours pour excès de pouvoir, le demandeur n'a besoin que de justifier d'un intérêt, il ne lui est pas nécessaire d'invoquer un droit. Quelle sera la qualité requise du demandeur au Tribunal Suprême ?

L'utilité du contrôle de constitutionnalité est de maintenir dans leur intégralité les droits publics garantis. La décision du tribunal aura, dans certains cas, des conséquences sur le patrimoine des personnes, mais là n'est point la question. Dans le droit commun, l'action consiste à défendre un droit, il faut être propriétaire pour intenter des actions réelles et l'intérêt qu'on aura à exercer ces actions se mesurera à l'atteinte portée à notre droit. Dans le contentieux administratif, la question est déjà plus proche de celle qui se pose en ce qui concerne le Tribunal Suprême ; il s'agit pour l'individu qui intente le recours pour excès de pouvoir, de déclancher un contrôle destiné à maintenir l'administration dans la légalité : un simple intérêt suffit. *Enfin, dans le contrôle constitutionnel, toute*

personne jouissant des droits publics aura intérêt et sera recevable à demander l'annulation de l'acte qui porte atteinte à son droit. Peu importe que son intérêt soit pécuniaire ou simplement moral qu'il ne repose pas sur des droits patrimoniaux lésés. L'acte porte un préjudice à l'individu du moment qu'il viole les droits qui lui sont garantis, et c'est sur ce préjudice qu'il basera son recours.

Le recours formé par une personne n'est d'ailleurs que l'étincelle qui anime le contrôle. Le débat se déroule dans une sphère bien supérieure aux intérêts patrimoniaux ; il tendra principalement à la solution d'une question qui dépasse singulièrement les intérêts des individus, à résoudre le conflit qui peut s'élever entre un acte de l'autorité et la loi qui lui est supérieure : la loi constitutionnelle.

Donc, le demandeur sera toujours recevable au Tribunal Suprême en justifiant que la constitution lui donne la jouissance du droit public en cause.

CHAPITRE IV

Procédure.

42. — La requête introductive d'instance contient un exposé de l'affaire par le demandeur ; d'abord l'énumération de l'ensemble des faits qui sont à la base du recours et ensuite un exposé des moyens invoqués pour obtenir l'annulation de l'acte. L'article 12 de l'ordonnance du 21 avril 1911 oblige la partie à signer sa requête, ou en son nom, par un avocat défenseur. La requête se termine par les conclusions aux fins d'annulation et l'énonciation des pièces venant à l'appui de la demande. Elle a pour but de situer le débat, mais aucune nullité ne résulte de l'inobservation des formes prescrites par l'article 12, dans le silence du texte qui doit être interprété *stricto sensu* et encore par argument de l'article 11 qui prévoit expressément la déchéance du recours formé hors délai.

« Le recours, dit l'article 11 du statut, doit être formé, à peine de déchéance, dans les deux mois à partir du jour où a eu lieu le fait sur lequel il est fondé, ou à partir du jour où ce fait a pu être connu

de l'intéressé ». Il est introduit par la requête dont nous venons de parler. C'est le dépôt de ce document au Greffe général des tribunaux qui lui donnera sa date, qui doit être comprise dans le délai de deux mois stipulé par l'article 11. Ce délai utile au recours, commence à courir soit du jour où a pris naissance l'acte attaqué, soit du jour où cet acte a pu être connu de l'intéressé. Le premier point de départ du délai paraît s'appliquer aux mesures générales telles que la loi, l'ordonnance ou l'arrêté, qui sont l'objet d'une publicité destinée à les porter à la connaissance des intéressés et qui permet de les considérer comme connus de tous les individus à partir de leur publication. La présomption irréfragable de notoriété qui s'attache à la publicité de ces actes fera courir le délai. Aucune disposition n'existe dans le droit monégasque analogue au décret du 5 novembre 1870, en France, qui prescrit que la loi devient obligatoire « à Paris un jour franc après la promulgation ». Dans la Principauté l'acte de l'autorité devient obligatoire le jour même de sa publication au *Journal Officiel*.

Mais la mesure attaquée devant le Tribunal Suprême peut être individuelle au lieu d'être générale et impersonnelle ; le délai ne pourra courir que du jour de la notification à l'intéressé ou de la mise à exécution, c'est-à-dire du jour où elle a été certainement connue de l'intéressé. Le tribunal s'attachera à déterminer soigneusement ce point de départ du délai, avant d'appliquer la déchéance inhérente à un recours formé hors délai.

43. — C'est donc l'acte de l'autorité même qui est porté devant le juge par *voie d'action directe*. Il n'est point nécessaire d'élever l'inconstitutionnalité comme un incident d'un procès qui serait, par exception, de la compétence d'une juridiction spéciale. Sur tout acte de puissance publique pèse la possibilité, pendant le délai de deux mois, d'un recours formé dans le but de provoquer l'examen de sa conformité avec la loi supérieure constitutionnelle. Présenté sous cette forme, le recours en inconstitutionnalité donne au Tribunal Suprême, un caractère particulier qui en fait un organisme unique satisfaisant pleinement le besoin de clarté et de logique de l'esprit latin.

Le texte du statut organique ne précise point la nature du délai, utile pour présenter requête. Il convient de lui reconnaître, comme au délai du recours pour excès de pouvoir, le caractère de délai franc. Le *dies a quo*, c'est-à-dire le jour de la notification ou de la publication de l'acte, ainsi que le jour où le recours est formé, ne comptent pas dans la computation du délai ; il sera ainsi effectivement plein.

Dans l'arrêt Blengino, le tribunal recherche la nature de ce délai « Attendu... que pour échapper à cette déchéance formellement prévue, on ne saurait soutenir que le délai de deux mois... *constituait une prescription susceptible d'être interrompue par une autre voie de recours dirigée contre le même acte et devant une autre juridiction*, en l'espèce le Conseil de révision... qu'il résulte de l'examen des textes que l'article 11 de l'Ordonnance souveraine du 21 avril 1911, *n'a pas*

institué une action assortie d'une prescription, mais a conféré une faculté dont l'exercice est exposé à une déchéance, laquelle aux termes du droit commun n'est soumise à aucune espèce d'interruption.

Ainsi le recours constitutionnel n'est possible que dans un délai très court et, par suite, très rigoureux. L'adoption de cette limite au contrôle est évidemment le résultat d'une transaction entre l'intérêt supérieur de l'ordre public, qui tend à faire cesser rapidement la possibilité du recours contre l'acte, et le besoin de laisser une certaine latitude à l'individu pour lui permettre d'exercer utilement le recours.

44. — L'article 24 précise les conséquences du recours : *il ne suspend pas l'exécution des actes ou mesures contre lesquels il est formé* ; ce qui s'explique par le caractère d'exception du Tribunal Suprême. Il n'aura d'autre effet que de faire cesser la déchéance qui courrait contre le plaideur du jour de la naissance de l'acte.

Le demandeur vient de déposer l'original de sa requête au greffe général des tribunaux de la Principauté avec autant de copies qu'il y a de parties mises en causes ; le greffier lui en délivre récépissé. Les copies sont ensuite transmises, par les soins du greffe, à chacun du ou des défendeurs. Cet envoi se fait très économiquement par la poste, sous pli recommandé avec accusé de réception (art. 12). Ainsi la demande est introduite de la façon la plus simple, sans intervention du ministère d'huissier. La requête n'a

rien d'un acte solennel, c'est un simple acte privé.

Le président du tribunal, par l'intermédiaire du greffe, conduira la procédure et fera venir l'affaire devant la Cour.

Le défendeur est informé, par le greffier, de la demande formée contre lui, il est maintenant en possession d'une copie de la requête ; il présente sa défense dans une *contre-requête* qui, à l'instar de la requête, n'est soumise à aucune condition de forme. L'article 13 lui donne un délai de vingt jours pour déposer sa contre-requête, du jour de la remise de la copie de la requête. Le point de départ de ce délai est donné par la date de l'accusé de réception postal. C'est un délai franc pour les mêmes raisons que celles qui valent pour l'article 11.

La contre-requête est déposée au greffe général ; le défendeur en reçoit récépissé. Le demandeur peut s'en faire délivrer copie par le greffier, à la suite de l'avis de dépôt que ce dernier lui adresse.

A ce moment de la procédure destinée à conduire l'affaire à l'audience, les parties ont précisé leur thèse, avec les moyens qu'elles comptent développer pour la soutenir ; l'affaire est en état. Elle est prête à aborder l'audience. Le rôle des parties dans la procédure introductive d'instance est terminé.

Dès que le délai de vingt jours fixé pour la production de la contre-requête est expiré, le greffier le constate par un récépissé joint aux pièces (art. 14). Si le défendeur a produit sa requête, l'instance est liée, c'est le cas normal ; mais le défendeur a pu

aussi s'abstenir, ne donner aucun signe de vie. Cet incident de procédure n'aura dans ce procès de droit public qu'une importance minime. L'essentiel est de faire trancher par le Tribunal Suprême, le conflit entre l'acte incriminé et la loi constitutionnelle ; *le défaut du défendeur, dans ce cas, ne pose pas les mêmes problèmes que son défaut en matière civile.* Le greffier constate de même, par un récépissé, la non production de la contre-requête.

45. — Les dossiers réunis au greffe sont ensuite transmis, sans retard, au président du Tribunal Suprême qui est, par ce fait, informé de l'existence du recours. Le président les transmet au conseiller rapporteur qui, dès qu'il en a pris connaissance, les envoie au procureur général, pour finalement retourner au greffe. L'article 15 impose au président la désignation d'un rapporteur, qui doit être faite dans les trois jours de la réception du dossier. L'extrême brièveté de ce délai démontre le désir d'éviter toutes causes de retard dans la procédure, mais il ne comporte aucune sanction pour sa violation.

Dans ce même délai de trois jours, le Président, dit l'article 16, doit fixer, après avoir pris l'avis du Procureur général, les jour et heure de l'audience où les débats auront lieu. Cette fixation est aussitôt notifiée aux parties par un agent assermenté de l'administration (1). Il rapporte récépissé de l'accom-

1. En fait, cette notification est faite par lettre recommandée à la poste, aux parties et aux membres du tribunal.

plissement de sa mission, en dresse procès-verbal en cas d'impossibilité de la notification. Enfin, les membres du tribunal sont avisés de cette fixation d'audience, par la voie administrative. Les cinq membres composant le Tribunal sont informés de cette fixation, quoique les délibérations soient valables par la présence de trois membres seulement.

Cette fixation du jour de l'audience n'est pas laissée à l'appréciation entière du président du tribunal, l'art. 17 l'enferme dans un nouveau délai ; il doit y avoir un délai de quinze jours au moins et de trente jours au plus entre la notification et le jour de l'audience. Le point de départ de ce délai est fixé par la date du récépissé rapporté par l'agent assermenté ou bien par le procès-verbal de non-notification. Les parties sont ainsi assurées de pouvoir préparer leur défense et elles ont la certitude de voir l'audience fixée à trente jours, au plus tard, du jour de la notification.

Si l'affaire venant à l'audience au jour fixé n'est pas en état d'être jugée, sur la demande de l'une des parties ou bien même d'office, le tribunal peut ordonner, pour cause dûment justifiée, le renvoi des débats à une autre date qu'il lui appartient de fixer (art. 17). Le motif du renvoi doit donc être explicite et justifié.

46. — Nous avons examiné jusqu'ici la procédure qui se déroule normalement, quand le défendeur ne cherche pas à éviter sa comparution devant le tribunal.

Mais il se peut qu'il garde le silence et ne réponde pas à la requête. Le greffier en chef constatera cette carence. Quelles sont les conséquences du *défaut du défendeur* ? Le défaut, faute de conclure, nous l'avons vu, n'a aucune importance, mais le défaut faute de comparaître peut se produire. L'article 19 pose les règles en cette matière.

De nombreuses précautions sont prises dans le droit privé pour assurer la comparution des parties et notamment la procédure du jugement par défaut. *Si le requérant abandonne l'instance le rôle du tribunal est terminé* S'il ne se présente pas en personne ou par un avocat-défenseur, sans avoir justifié d'un empêchement légitime, son recours est déclaré non avenu et ne peut être renouvelé (art. 19). La peine prononcée contre le demandeur est l'impossibilité de se présenter à nouveau devant le tribunal. Si la mesure attaquée était personnelle, elle devient définitive. Si elle était générale et impersonnelle, le recours éteint dans la personne du demandeur pourra être repris par toute personne bénéficiant du même droit lésé.

Le défaut du défendeur fauté de comparaître, comme son défaut faute de conclure, n'arrêtent point l'instance : « si la partie adverse ne comparaît pas dans les mêmes conditions, il est statué sur les conclusions du requérant (art. 19) ». L'arrêt rendu hors la présence du défendeur, sera pleinement valable et définitif ; il n'y aura pas de jugement par défaut susceptible d'opposition devant le Tribunal Suprême.

Enfin, si l'une des parties justifie d'un empêche-

ment légitime, le Tribunal Suprême renvoie l'affaire à une autre audience, qu'il fixe à une date aussi rapprochée que possible. Les parties sont de nouveau convoquées en la forme prescrite par l'article 16. Le tribunal sera seul juge de la valeur de l'empêchement avancé par la partie en défaut. Le législateur montre de nouveau son désir d'écarter toutes les causes de retard dans la solution d'un conflit. Cette absence de procédure par défaut est bien dans la logique de l'institution. *C'est le procès de l'acte dans l'intérêt de la constitution qui vient devant la Cour. L'essentiel est que le contrôle de constitutionnalité soit effectué.*

47. — Le demandeur peut se rendre compte que sa demande n'est pas fondée et s'il ne veut pas faire défaut à l'audience, il doit pouvoir se désister de son recours. Le statut fondamental ne renferme aucun texte prévoyant le *désistement d'instance*. L'arrêt Crovetto du 14 décembre 1927, se prononce sur les règles qui doivent régir le désistement devant le Tribunal Suprême. « Attendu qu'alors que le Tribunal Suprême était valablement saisi et que son audience était bien et dûment fixée, les consorts Crovetto ont... déposé entre les mains de M. le Greffier en Chef du Tribunal Suprême, une lettre missive adressée à ce dernier et annonçant leur intention de se désister de leur instance... et qu'ils ont notifié par voie d'huissier, leur décision à l'Administration des Domaines ». L'arrêt prend le soin de déterminer que le désistement s'est produit quand l'instance était liée : la re-

quête et la contre-requête avaient été déposées, le tribunal saisi, l'audience fixée : l'affaire était en état. L'arrêt poursuit : « *Attendu que l'ordonnance du 21 avril 1911 n'indique pas si le désistement d'une instance introduite devant le Tribunal Suprême est légalement possible, ni surtout en quelle forme il doit être régularisé*; attendu que l'Administration des Domaines ne conteste pas la possibilité légale du désistement ». Ainsi le tribunal considère qu'entre les parties s'est formé un véritable contrat judiciaire qu'il n'appartient pas au demandeur de rompre sans le consentement du défendeur. Mais le tribunal ne se prononce pas sur la question de fond, c'est-à-dire de savoir, si en présence de l'opposition de ce dernier au désistement, il le déclarerait valable. Il va simplement se préoccuper de la question des formes du désistement : « *Attendu qu'en l'absence d'un texte précis sur la forme du désistement, on doit considérer que le retrait par une partie intéressée de son recours ne peut avoir lieu que dans les mêmes formes qui ont été prévues pour la requête introductive d'instance*. Attendu que le désistement ne saurait, dans ces conditions et par application de l'article 12, qu'être introduit par une requête à MM. les Président et Membres du Tribunal Suprême;... que la lettre missive adressée et remise à M. le Greffier en chef par les consorts Crovetto ne saurait être assimilée à la requête saisissant directement le tribunal lui-même;... que M. Henri Crovetto seul s'est présenté à l'audience et a déclaré persister dans son désistement;... Mais attendu que l'article 20 de l'ordonnance

du 21 avril 1911 a décidé que les parties ne pourraient que présenter des observations ou présenter avocat, ... qu'il apparaît bien qu'un acte aussi important qu'un désistement ne pourrait intervenir sous la forme orale, que par suite le Tribunal Suprême ne se trouve pas en présence d'un désistement régulier émanant de M. Henri Crovetto ».

Le désistement a donc ses règles propres, déroga-toires au droit commun. Non seulement, il ne peut être tacite, ni oral formulé à l'audience, ni résulter d'une lettre missive, *mais doit obligatoirement emprun-ter les formes imposées pour la requête.*

48. — Nous avons vu que les actes de procédure peuvent être rédigés par les parties elles-mêmes ou bien par un avocat-défenseur qui les représente (1). Ce n'est qu'une faculté. D'ailleurs la procédure étant conduite par les auxiliaires du tribunal, se réduit au minimum de formalités. L'article 18 réserve le droit pour le président d'autoriser un avocat étranger (2), mais exceptionnellement, à plaider devant le tribunal. La partie qui entend faire soutenir son recours par un avocat étranger doit en adresser la demande elle-même au président, huit jours avant l'audience. Ainsi l'ordonnance fondamentale paraît réserver le droit presque exclusif des avocats inscrits à Monaco, à plaider au Tribunal Suprême. Il est assez logique que

1. L'avocat-défenseur cumule les charges d'avocat et d'avoué, il est inscrit au barreau de Monaco.

2. Qui n'est pas inscrit au barreau de Monaco.

devant une juridiction essentiellement monégasque, des avocats exerçant sur place, soient appelés à défendre les causes qui y sont portées. Peut-être le législateur a-t-il voulu leur donner un certain privilège analogue à celui qui existe pour les avocats au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation en France. Enfin, le « ministre d'Etat peut se faire représenter par un membre du Conseil de Gouvernement ou par tout autre fonctionnaire expressément délégué à cet effet (art. 18) ».

Avant de venir à l'audience les avocats-défenseurs échangent, au nom de leurs clients, *des conclusions* qui tendent à fortifier, développer ou compléter, la requête ou la contre-requête. Aucune règle ne se rapporte à cet acte de procédure imité du droit commun, sans être imposé par le statut du Tribunal Suprême.

49. — L'affaire est ainsi prête à aborder l'audience. Les débats vont commencer. Au début de l'audience l'huissier fait l'appel des parties (art. 19), le président donne ensuite la parole *au Conseiller rapporteur*, qui résume les faits et les moyens sans ouvrir d'avis (art. 20) ; il examine les circonstances de fait et de droit du procès avec les moyens à l'appui des demandes ; il analyse l'affaire. Les parties présentent ensuite leurs observations ou plaidoiries ; le demandeur a le premier la parole ; en fait les avocats prononcent de véritables plaidoiries devant la haute Juridiction. Le défendeur développe sa défense ; le

droit de réplique est admis. Enfin, *le ministère public* donne ses conclusions. Son rôle dans un débat où l'individu défend ses droits publics garantis contre un acte de l'autorité qui lui porte grief, pourra être très important. En effet, le ministère public, dégagé des questions de fait ou d'intérêt de l'affaire, pourra mettre en lumière le véritable aspect de droit du recours. L'intérêt de la société qu'il représente étant évidemment que le pacte fondamental inclus dans la Constitution soit scrupuleusement respecté.

Les audiences du Tribunal Suprême sont publiques (art. 23) mais l'ordonnance de 1911 a prévu la possibilité pour le tribunal de prononcer le huis-clos au cas où l'audience publique pourrait provoquer du désordre ou du scandale. Il pourra le faire soit d'office, soit à la requête du ministère public.

Le huis-clos peut être prononcé dès le début de l'audience, toute l'instruction du procès se fera devant une assistance réduite que l'ordonnance délègue pour le contrôle des débats (art. 23). En effet le requérant a le droit de désigner trois personnes majeures et ayant leur résidence dans la Principauté qui devront être admises à assister aux débats. L'ordonnance ne précise point sous quelle forme le huis-clos sera prononcé. Nul doute que dans une matière si grave un jugement statuera spécialement sur ce point ; il fera évidemment l'objet d'un délibéré et indiquera les motifs admis par le tribunal. Cette restriction à la publicité des audiences ne sera évidemment prononcée que dans une période de trouble.

La police de l'audience est faite par l'huissier audiencier. Les règles de procédure de droit commun s'appliquent en cette matière dans le silence de l'ordonnance de 1911.

Après les conclusions du ministère public, le président prononce la clôture des débats et le tribunal se retire en la chambre du Conseil. Le jugement est rendu soit le jour même, soit à date fixe, à une audience ultérieure qui ne peut être ajournée au-delà d'une quinzaine (art. 21).

50. — L'affaire se déroule ainsi normalement, mais il se peut que le tribunal ne trouve point dans les dossiers des éléments suffisants pour prononcer son jugement ; il pourra ordonner des *mesures d'instruction*. Suivant l'article 22, le Tribunal Suprême peut, avant de statuer au fond, ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Sa liberté est la plus complète sur ce point ; il pourra en général ordonner toutes les mesures d'instruction de droit commun en s'inspirant de la procédure propre à chacune d'elles.

Il se pourrait que le caractère d'exception du tribunal influe sur la conduite de l'instruction du procès ; la plus grande latitude lui est donnée par les textes ; les formes de l'instruction seront simplifiées devant cette haute Juridiction en conformité avec le besoin de célérité et de simplicité qui caractérise sa procédure.

51. — *Divers incidents* sont susceptibles de retarder la solution du conflit, en premier lieu les incidents qui dérivent de la compétence. Le défendeur peut opposer l'incompétence du tribunal. Nous avons longuement examiné cette question : le tribunal joignant l'incident au fond, statue par un seul et même jugement sur la compétence et sur le fond ; c'est une règle constamment observée dans les arrêts. De même la compétence du tribunal peut être contestée en arguant de la compétence des tribunaux ordinaires. C'est au plaideur qu'incombe le soin d'apporter la preuve de l'incompétence des tribunaux ordinaires, ainsi que l'affirme l'arrêt de Beaucorps : « Considérant que M. de Beaucorps ne rapporte pas la preuve que les tribunaux ordinaires soient incompetents au sujet de la demande d'indemnité ; qu'il ne les a même pas saisis ».

Enfin il pourra encore y avoir exception de litispendance si les tribunaux ordinaires sont déjà saisis du procès. Le Tribunal Suprême renverra le plaideur devant la juridiction de droit commun.

Des incidents peuvent surgir touchant la composition du tribunal. Le statut organique est muet sur la question de la récusation. Le caractère d'exception du tribunal nous permet d'avancer qu'aucune récusation des membres composant le tribunal n'est possible. La modification du siège suivant les circonstances de fait ne peut venir que de la haute Juridiction.

Les irrégularités commises dans la procédure peu-

vent être une cause d'incidents ; aucune forme spéciale n'est prévue pour la confection des actes intéressant le Tribunal Suprême. Aucune nullité ne peut résulter de ce chef. Seule l'inobservation du délai de deux mois prescrit pour le dépôt de la requête amènera le tribunal à opposer une fin de non recevoir à la demande.

Le défaut de qualité ou de capacité pourra donner lieu à d'autres incidents.

Enfin un dernier incident peut surgir au cours du procès. Un tiers ayant intérêt à l'annulation de l'acte, dans les mêmes conditions et pour les mêmes raisons que le demandeur interviendra au procès. *Le tribunal par l'arrêt Ciaudo (21 octobre 1932) rejette toute possibilité d'intervention au cours des débats*, dans le silence de l'ordonnance organique de 1911 : « Considérant que si le sieur et la dame Ciaudo, avaient incontestablement le droit d'arguer de leur intérêt à demander l'annulation de l'Ordonnance du 23 mai 1932, ils devaient le faire dans le délai de deux mois édicté par l'article 11 de l'Ordonnance du 21 avril 1911 et dans les formes prévues par ladite ordonnance ; qu'ils ont laissé expirer ledit délai sans former de recours, qu'ils ne peuvent faire revivre ce délai par des conclusions à fin d'intervention que, par suite, lesdites conclusions ne sont pas recevables ».

« Considérant que le sieur et la dame Ciaudo soutiennent, il est vrai, que l'intérêt moral suffit à justifier par lui-même, le droit à intervention... ; qu'il n'y a lieu de distinguer au point de vue de la recevabi-

lité de l'intervention entre l'intérêt moral allégué et l'intérêt proprement défini par la précédente disposition, que l'on invoquerait vainement les dispositions de l'article 383 du Code de Procédure Civile ou tout autre texte de procédure que l'on voudrait rendre applicable au fonctionnement du Tribunal Suprême ; qu'en effet le Tribunal Suprême, tribunal d'exception, est régi au point de vue de la procédure, par des règles qui lui sont propres, spécialement par la section II de l'Ordonnance du 21 avril 1911, exclusive de toute autre disposition que, dès lors l'intervention qui n'est en réalité qu'un recours principal présenté sous une forme irrégulière doit être rejetée... « Le Tribunal Suprême déclare irrecevable l'intervention du sieur et de la dame Ciaudo ».

L'intérêt du débat devant la juridiction constitutionnelle étant de confronter l'acte en cause avec la lettre et le sens des textes constitutionnels, du moment que le Tribunal Suprême est tenu de procéder à cet examen, l'intervention n'a qu'une importance réduite et présente peu d'intérêt. Ainsi le tribunal ne sera valablement saisi d'une demande que par les formes de la requête.

52. — En conclusion, la procédure devant la haute Juridiction est peu coûteuse, très rapide et, enfin, elle lui est propre.

Elle n'est pas onéreuse car les actes sont transmis par la poste au lieu et place de l'huissier. Ensuite toutes les pièces relatives au recours sont dispensées

de timbre et enregistrées gratis (art. 29). Par cette disposition, le législateur a voulu en réduisant au minimum les frais et en simplifiant la procédure assurer le plus large accès aux plaideurs devant le Tribunal Suprême.

Deuxième caractère de cette procédure : elle est très rapide et spéciale au Tribunal Suprême. Nous avons vu le législateur, par un luxe de délais très courts, éviter tout retard dans la solution du procès et, d'autre part, le tribunal, par l'arrêt Ciaudo, exclure d'une manière absolue, toute application de la procédure de droit commun, que l'on pourrait être tenté de faire dans le silence du statut de 1911.

La procédure devant le Tribunal Suprême a quelques points de contact avec celle qui régit le recours pour excès du pouvoir au Conseil d'Etat. Le même délai de deux mois pour former le recours ; l'introduction du recours par une requête et la procédure du jugement sur rapport d'un conseiller. La dispense de timbre et l'enregistrement gratis dans certains cas, ou pour le Conseil d'Etat, le paiement des droits en cas de rejet total ou partiel de la requête.

CHAPITRE V

Décision.

SECTION I. — Prononciation de l'arrêt.

53. — Le tribunal se retire pour délibérer en chambre du Conseil après que le président a prononcé la clôture des débats. Pour que la délibération soit valable, il faut que les conseillers soient au nombre minimum de trois. La majorité qui se dégage de la discussion fera la décision ; nous avons vu que la voix du président est prépondérante en cas de partage. Après le vote la décision est rédigée par le président. Elle prend la forme d'un arrêt.

Les arrêts du Tribunal Suprême sont minutieusement étudiés et rédigés en raison des conflits particulièrement délicats qu'ils solutionnent. Chaque décision marque, en effet, une étape dans la formation d'une jurisprudence très utile pour l'étude du fonctionnement et de la portée des pouvoirs du tribunal.

L'arrêt est prononcé en audience publique (art. 23) même si les débats se sont déroulés à huis-clos. Quoique l'ordonnance organique soit muette sur la règle de l'identité des magistrats, il convient de l'ap-

pliquer au Tribunal Suprême : la composition du siège doit être invariable pendant tout le cours des débats. La preuve en résulte de la mention au bas des arrêts, du nom des conseillers présents.

La minute de l'arrêt qui vient d'être rendu « *est adressée directement au Prince par le président,* » dit l'article 27. Comment expliquer cette disposition ? Le Tribunal Suprême statue souverainement, étant investi de pouvoirs de justice déléguée ; sa décision est définitive, sans contrôle possible de la part du Chef de l'Etat. Le Prince devait être rapidement et sûrement informé d'une décision particulièrement importante parce que touchant à la Constitution. Après cette transmission la minute est définitivement classée au greffe général. L'arrêt est ensuite notifié aux parties, par la voie administrative (art. 27) ; il est enregistré gratis.

Les arrêts du Tribunal Suprême sont motivés comme les décisions des juridictions de droit commun. Aucune règle n'est prévue à ce sujet dans le statut fondamental. Enfin l'arrêt contient un dispositif qui forme la décision du tribunal.

Les dépens sont attribués conformément au droit commun ; c'est la partie qui succombe qui supporte les frais du procès. L'arrêt porte une mention spéciale sur les dépens. La question de la distraction des dépens a été posée au tribunal récemment. Dans l'affaire Pasqualini, l'avocat-défenseur du ministre d'Etat ayant expressément demandé, dans ses conclusions, la distraction des dépens, à son profit, le tri-

bunal y répondit en ces termes, dans son arrêt : « Considérant qu'aucune disposition des textes réglant la procédure devant le Tribunal Suprême n'autorise celui-ci à accorder cette distraction »... c'est la partie gagnante qui devient personnellement créancière des dépens à l'exclusion de son avoué. Le tribunal affirme ainsi sa volonté de n'appliquer que sa procédure à l'exclusion de toute règle de procédure civile.

54. — Enfin le tribunal a la faculté de prononcer *une amende* de cent à cinq cents francs contre le requérant : « dont le recours est reconnu téméraire ». C'est une amende de procédure destinée à sanctionner les recours fantaisistes ou intentés à la légère. Il ne faut point voir dans cette disposition la volonté d'empêcher l'accès des plaideurs au Tribunal Suprême ou au moins, de restreindre le nombre des recours. Il y aurait contradiction flagrante entre ce fait et la dispense de timbre et d'enregistrement de tous les actes portés devant le Tribunal Suprême. M. Gayot estime peu libérale l'institution de cette amende (1). Quant à M. Mounié il l'apprécie en ces termes : « Le Tribunal Suprême monégasque... a le droit, s'il juge le recours téméraire, de prononcer une amende contre le requérant. Ce droit reconnu à ce tribunal chargé de sanctionner les droits des particuliers, est étrange. Il montre la répugnance qu'éprouve toujours un souverain absolu, comme le Prince de Monaco, à soumettre

1. Gayot, *op. cit.*, p. 135.

ses actes à l'appréciation des fonctionnaires et cette perspective de voir juger par le Tribunal Suprême, le recours téméraire, n'est pas faite pour faciliter l'expansion de ce recours » (1). Cette appréciation émise antérieurement à tout fonctionnement du tribunal est infirmée par les faits. Dans la série des arrêts rendus, un seul condamne les requérants à l'amende de l'article 26 : l'arrêt hoirs Crovetto. Le tribunal s'est appliqué à justifier cette condamnation : « Attendu que la requête des consorts Crovetto vise une matière manifestement étrangère à la compétence du Tribunal Suprême ; qu'elle tend à obtenir une décision de fait uniquement fondée sur l'équité. Que les consorts Crovetto ne pouvaient se tromper sur leurs droits en mettant en mouvement la procédure saisissant le Tribunal Suprême, que par suite ils se sont mis dans le cas de se voir appliquer la disposition de l'article 26 de l'ordonnance du 21 avril 1911, prescrivant que : « le requérant dont le recours est reconnu téméraire peut être condamné à une amende¹ de cent à cinq cents francs... » et faisant application aux quatre requérants des dispositions de l'article 26, condamne chacun d'eux conjointement et solidairement à une amende de cent francs. »

Dans la pratique, la crainte exprimée par l'auteur de voir les recours arrêtés par la menace de l'amende, s'est révélée vaine, car le Tribunal Suprême a conservé strictement à cette disposition, le caractère

1. Mounié, *op. cit.*, p. 318.

d'amende de procédure qui n'a jamais en rien gêné son fonctionnement,

55. — Quelle est la valeur de l'arrêt du Tribunal Suprême ? L'article 1^{er} de l'ordonnance organique lui donne des pouvoirs de justice déléguée : *il statue souverainement*. Le pouvoir de rendre la justice appartient au Prince Chef de l'Etat (n^o 5). Il fallait préciser en quelle qualité le tribunal statuerait sur des conflits touchant à la base même du régime constitutionnel. A la date où fut organisé le Tribunal Suprême, le Conseil de révision ne statuait souverainement que dans les procès intéressant la puissance publique, se bornant à donner un avis de nature juridique sur toutes les autres affaires. L'Etat devait être presque toujours une des parties en cause devant la haute Juridiction constitutionnelle. Pour satisfaire pleinement le besoin d'impartialité et c'était une condition *sine qua non* de l'existence du Tribunal Suprême, le Prince devait abandonner son droit au profit des juges. C'était en 1911, la seconde délégation faite par le Souverain de son droit de justice.

SECTION II. — Effets de l'arrêt.

56. — Le prononcé de l'arrêt a pour conséquence le dessaisissement du tribunal ; sa décision a non seulement l'autorité de la chose jugée, mais la force de chose jugée. L'arrêt acquiert ainsi sa forme définitive sans recours possible. L'article 28 réserve cepen-

dant au tribunal, un certain pouvoir dans l'application de la sentence : « *Le Tribunal Suprême est seul compétent pour statuer sur les difficultés qui s'élèveraient au sujet de l'exécution de ses décisions.* » Il peut être appelé à interpréter son arrêt, à préciser le sens exact de dispositions obscures dans le dispositif. Sur la simple demande des parties, le tribunal rendra un arrêt en ce sens ; l'article 28 lui donne certainement ce pouvoir. Mais il se peut que l'arrêt soit parfaitement clair et que ce soit l'annulation des actes et mesures qu'il ordonne qui prête à quelques difficultés ; c'est le cas prévu par l'article 28. La décision du tribunal étant irrévocablement acquise, il fallait lui donner compétence sur les conséquences de ses arrêts. Il sera bien dessaisi de l'affaire, mais une nouvelle décision statuera sur le cas pratique porté devant lui. Le tribunal n'a jamais eu à intervenir dans cette hypothèse et cela tient évidemment à ce qu'aucun arrêt n'a prononcé une annulation quelconque. Seule la pratique permettra de dégager l'utilité de l'article 28.

L'arrêt rétroagit au jour de la demande ; c'est la solution qu'il convient d'admettre comme la plus logique dans le silence de l'ordonnance.

SECTION III. — Pouvoir d'annulation du Tribunal Suprême.

57. — Le principe est que, s'il admet le recours, le Tribunal Suprême prononce l'annulation des actes

ou mesures qui l'ont motivé et qu'il a reconnus pris en violation des droits garantis par le titre II de la constitution (art. 25). Notons que tous les arrêts rendus rejettent la demande au fond. La jurisprudence ne fournit donc aucune indication sur ce point. L'annulation des actes ou mesures attaqués ne pourra pas être complète dans tous les cas par suite de l'effet non-suspensif du recours. C'est ce que rappelle l'article 25, car *l'annulation des actes ou mesures ne pourra être prononcée qu'autant que possible*. Ainsi l'acte a pu recevoir son exécution qui, peut-être, sera définitive, si bien qu'il soit juridiquement impossible de revenir sur ce qui a été fait. Le pouvoir d'annulation du Tribunal Suprême se trouvera limité dans ce cas. Le caractère d'exception du tribunal et les nécessités de l'ordre public rendaient nécessaire l'effet non-suspensif de la requête. D'ailleurs le délai pour former le recours étant très court et la procédure se déroulant rapidement, les inconvénients qui résultent de l'exécution de l'acte ou mesure seront très sensiblement atténués.

Le Tribunal Suprême a donc un certain pouvoir d'appréciation, il devra tenir compte du fait de l'exécution pour rendre sa décision en conséquence et éviter des difficultés dans son application. S'il s'en produisait, l'article 28 lui donne compétence pour les trancher.

58. — L'article 25 atténue d'ailleurs de lui-même la rigueur de la disposition précédente, car il stipule

que, si le recours est admis, le Tribunal Suprême annule les actes et mesures qui l'ont motivé *et ce qui en a été la suite*. Ses pouvoirs sont donc plus larges que l'annulation stricte de l'acte attaqué. Si celui-ci disparaît, ses conséquences doivent évidemment disparaître. L'arrêt aura pour effet de remettre les choses en l'état antérieur à l'acte annulé, de façon que le requérant n'ait plus à en souffrir. *En un mot, revenir au statu quo ante*, sous réserve de la restriction contenue dans le paragraphe précédent.

Ce pouvoir reconnu au tribunal peut aller assez loin. Supposons le cas d'un fonctionnaire frappé de révocation. Le Tribunal Suprême saisi, annule cette mesure comme inconstitutionnelle parce que portant atteinte à l'un des droits publics garantis. Mais son pouvoir ne s'arrêtera pas là. Il pourra, le cas échéant, prononcer l'annulation de la nomination, même régulière, faite en remplacement du fonctionnaire révoqué, car pour remettre l'individu dans sa situation passée, il faut qu'il puisse réintégrer son emploi et la nomination ainsi mise à néant, y ferait obstacle.

Mais si les pouvoirs du tribunal vont jusqu'à annuler les conséquences de l'acte attaqué, ils trouvent une limite dans le fait qu'il ne pourrait pas ordonner les mesures qui sont la suite nécessaire de l'annulation prononcée. *Cette exécution positive de l'arrêt devra être le fait de l'autorité compétente pour faire l'acte*. Le Tribunal Suprême ne pourra même pas donner des indications à cette autorité sur les

mesures qui devront être prises en conséquence de sa décision.

Son pouvoir sur l'acte qui lui est soumis est très souple et, par suite, susceptible d'une adaptation pratique très intéressante suivant les affaires portées devant lui. Ainsi il pourra annuler l'acte en tenant compte de l'exécution concrète « autant que possible » dit l'ordonnance. Mais il pourra aussi annuler l'acte avec toutes ses conséquences, « ce qui en a été la suite » dit l'ordonnance. *Entre ces deux limites extrêmes l'adaptation de la décision à l'espèce sera parfaite.*

59. — L'acte annulé par le Tribunal Suprême continue à subsister en sa forme. Il ne disparaîtra que par une *rétractation de l'autorité de qui il émane*. Il faut préciser la distinction entre l'annulation et la rétractation. L'auteur de l'acte est libre de le laisser subsister ou bien de le retirer. Dans l'arrêt Pavin-Ghizzola le tribunal a posé cette distinction : « Considérant que... la décision sollicitée du Tribunal Suprême ne saurait consister... que dans l'annulation et non dans la rétractation d'une ordonnance intervenue, rétractation qui ne pourrait être en aucun cas que l'œuvre propre du Prince Souverain. »

L'annulation pourra d'ailleurs n'être que *partielle* si le tribunal ne reconnaît le caractère inconstitutionnel qu'à une partie d'un acte, par exemple à un seul article d'une ordonnance. Mais il n'est pas en son pouvoir d'amender l'acte en ses parties inconstitutionnelles, ni de le modifier car il se substituerait à

l'autorité chargée de faire l'acte ; en aucun cas il n'a ce pouvoir.

60. — Une dernière question se pose au sujet des pouvoirs du Tribunal Suprême. Supposons que l'arrêt prononce l'annulation d'un acte ayant causé un préjudice certain à un individu. Le plaideur a pu former une demande de dommages et intérêts. *Le tribunal tirera-t-il les conséquences pécuniaires de son arrêt ?* Il y a certainement des inconvénients à ce que la haute Juridiction constitutionnelle sorte des questions de principe pour juger des questions d'argent et dispenser des indemnités.

Peut-être serait-il préférable de renvoyer le demandeur devant les tribunaux ordinaires pour faire juger des conséquences pécuniaires de son recours et de l'arrêt qu'il vient d'obtenir.

Les arrêts du Tribunal Suprême possèdent, comme les jugements de droit commun, la force exécutoire.

61. — Nous venons d'étudier les effets de la décision entre les parties. Il faut préciser la situation des tiers par rapport aux arrêts dans le cas où la mesure annulée est d'ordre général et intéresse toute une catégorie de personnes. Si la requête est rejetée et que l'acte subsiste avec toute sa valeur, un tiers peut former une demande basée sur le même fait, *la décision n'aura qu'un effet relatif entre les parties*. En pratique l'arrêt rendu empêchera tout recours fondé sur

les mêmes faits. Mais si l'acte est annulé il faut admettre que l'annulation produira ses effets *erga omnes* ; l'acte est anéanti, *il n'existe pas plus que s'il était rapporté par son auteur*. C'est la solution qui permet d'éviter les recours multiples. Si nous supposons que l'annulation d'une disposition générale applicable sur tout le territoire est *subjective*, elle conservera sa vigueur à l'égard de toute autre personne que celle ayant obtenu la décision. Pour échapper à cette disposition inconstitutionnelle il lui faudra procéder de même façon que le premier requérant et obtenir à son tour, l'annulation. Pour que le contrôle de constitutionnalité ait toute l'efficacité voulue il faut que la décision d'annulation profite à tous *erga omnes*.

62. — Les pouvoirs du Tribunal Suprême ont quelques points communs avec les pouvoirs du Conseil d'Etat français, en matière de recours pour excès de pouvoir. Ainsi, la sanction devant le Conseil d'Etat ou le Tribunal Suprême est l'annulation partielle ou totale de l'acte attaqué. Le Conseil d'Etat ne peut ni amender, ni modifier l'acte, les pouvoirs du Tribunal Suprême sont limités dans les mêmes conditions ; cependant quelquefois, le Conseil d'Etat se reconnaît le droit de tirer les conséquences de ses décisions en indiquant à l'administration les moyens d'aménager les suites de l'annulation, les pouvoirs du Tribunal Suprême ne vont point jusque là. Les effets de la décision sont absolument semblables : application pure et simple de l'autorité relative de la chose

jugée à l'égard du requérant et en ce qui concerne les tiers, si le recours est rejeté, l'autorité relative de la chose jugée s'applique encore, si le recours est admis, l'annulation produit ses effets *erga omnes*.

•

CHAPITRE VI

Etude de la jurisprudence.

63. — La jurisprudence du Tribunal Suprême est assez abondante et variée eu égard à la spécialité des recours qui y sont portés et au peu d'étendue de la Principauté. Nous présenterons l'analyse des arrêts, non point dans leur ordre chronologique, mais d'après le droit public auquel ils se rattachent, ce qui permettra une étude complète des décisions à l'égard de chacun d'eux.

Le droit de propriété était à la base du premier arrêt de Beaucorps ; depuis il a motivé, le plus souvent, les recours à la juridiction constitutionnelle. C'est donc par l'examen des arrêts concernant le droit de propriété, que nous commencerons l'étude de la jurisprudence.

SECTION I. — Arrêts statuant sur le droit de propriété.

La propriété individuelle est formellement reconnue et protégée par l'article 9 de la Constitution : « La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa

propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ». Ce sont, reproduits par la Constitution monégasque, les termes traditionnels depuis 1789. La menace la plus grave qui pèse sur la propriété est, de toute évidence, l'expropriation. C'est la réalisation de cette opération administrative qui est à la base du recours de Beaucorps, qui aboutit à un arrêt du 3 avril 1925.

A la suite de certaines difficultés, l'administration signifia à M. de Beaucorps, son intention de renoncer à l'expropriation totale de son immeuble. L'exproprié demanda au tribunal d'expropriation d'envoyer l'Administration des Domaines en possession de l'immeuble frappé d'expropriation. Un jugement de cette juridiction débouta le demandeur et reconnut à l'administration le droit de renoncer à l'expropriation, tant que le jugement ordonnant la prise de possession et fixant l'indemnité n'est pas prononcé. Le régime de l'expropriation à Monaco, est sur ce point, différent de celui institué par la loi du 3 mai 1841, article 14 (1).

Aucun délai n'est prévu pour l'exécution de l'expropriation après l'Ordonnance souveraine qui correspond à l'arrêté de cessibilité du préfet. En France, au contraire, l'article 14 autorise tout propriétaire dont les immeubles sont compris à l'arrêté de cessibilité, à présenter lui-même requête au tribunal pour

1. Ordonnance S. du 21 avril 1911 et loi du 8 avril 1933.

l'expropriation de son immeuble, passé le délai d'un an.

A la suite de ce jugement le demandeur présente requête au Tribunal Suprême, *non pas en annulation, mais en dommages et intérêts pour retard apporté à l'expropriation et gêne dans la jouissance du droit de propriété*. La haute Juridiction ne pouvait que se déclarer incompétente sur la demande d'indemnité : « Considérant que rien n'empêche les justiciables... de saisir simultanément le Tribunal Suprême aux fins d'annulation et les tribunaux ordinaires aux fins d'indemnité ». L'arrêt dégage ainsi nettement le pouvoir du tribunal. Si dans l'affaire de Beaucorps il y avait violation du droit de propriété, il fallait soumettre au Tribunal Suprême en annulation, l'acte portant atteinte à ce droit. Jusqu'au jugement du tribunal d'expropriation, aucune décision n'était venue rendre définitive la renonciation à l'expropriation portant, dans l'esprit du demandeur, préjudice au droit de propriété. *Cette décision judiciaire consacrait ce préjudice et aurait pu être soumise au Tribunal Suprême en annulation*. Du moment qu'il était appelé à examiner les conséquences de cette opération de puissance publique qu'est l'expropriation, un seul acte pouvait être porté devant lui : le jugement. Le recours contre cet acte eût permis de préciser un point intéressant de compétence et de pouvoir de la haute Juridiction.

64. — Le deuxième arrêt ayant pour base le droit de propriété est celui intervenu sur le recours des

hoirs Crovetto contre l'Administration des Domaines, le 14 décembre 1927. Indirectement, il touche à une affaire d'expropriation, parce qu'il est l'aboutissement d'un conflit entre l'administration et les demandeurs, à ce sujet. La requête tendait : « à voir dire qu'il serait accordé aux hoirs Crovetto équitablement l'équivalent en francs papier, de la valeur des 210.000 francs d'indemnité accordée en 1922, pour l'expropriation d'un immeuble. » Ainsi l'affaire était portée devant le Tribunal Suprême comme devant un supérieur hiérarchique décidant en équité. C'était méconnaître absolument son caractère de juridiction statuant sur le contentieux constitutionnel. La conséquence en fut le rejet de la demande et la condamnation à l'amende.

65. — Dans l'affaire Pavin, Ghizzola contre Melchiorre, le Tribunal Suprême était appelé à examiner la constitutionnalité d'une *Ordonnance Souveraine de nature judiciaire statuant sur un pourvoi en révision*. Le demandeur faisait valoir, entre autres moyens, que cette ordonnance avait violé son droit de propriété. Le tribunal, par son arrêt donne une interprétation assez stricte de l'article 9 ; « considérant, en ce qui concerne l'atteinte qui aurait été portée au principe de l'inviolabilité de la propriété, que la constitution a eu pour effet d'empêcher le *fait du Prince* qui, par sa seule volonté, tenterait de déposséder en tout ou en partie un de ses sujets ou habitants de la Principauté du droit de propriété individuelle ».

L'article 9 protège donc la propriété contre le fait

du Prince, mais non pas contre les atteintes pouvant résulter d'une décision judiciaire. « Qu'il ne saurait être question de ranger dans la catégorie des actes dont le Tribunal Suprême aurait à apprécier la constitutionnalité, une décision rendue en matière judiciaire qui statuerait sur une question de statut réel ». La doctrine du tribunal est très nette : *une décision judiciaire concernant le droit de propriété ne saurait être examinée par le Tribunal Suprême, car elle ne constitue pas un fait du Prince, c'est-à-dire un acte arbitraire qu'il convient de détourner de la propriété. Et il va donner une autre raison de sa position sur ce point : « Que s'il en était autrement, on devrait considérer que le Tribunal Suprême pourrait constituer un quatrième degré de juridiction, ayant pouvoir de statuer, lorsque des litiges auraient trait aux droits et démembrements de la propriété. Considérant qu'il est incontestable que le Tribunal Suprême ne saurait prétendre à une telle attribution ».*

La haute Juridiction manifeste ainsi sa volonté de ne point sortir de ses attributions constitutionnelles et, sous prétexte de sauvegarder le droit de propriété, de devenir un organe de cassation des décisions de révision. Nous avons vu, *supra* n° 28, le rôle exact qu'il faut attribuer au Tribunal Suprême en cette matière.

Dans les deux arrêts suivants, nous verrons se développer sa doctrine sur le contenu du droit de propriété. *On peut considérer comme un point de départ l'arrêt examiné ci-dessus et de cette base restreinte, la juris-*

prudence s'élargira jusqu'à une conception très large de ce droit.

66. — L'affaire Pasqualini/ministre d'Etat se rattache de nouveau au droit de propriété, mais d'une façon très particulière. Le 23 mai 1932, une Ordonnance souveraine venait « *par mesure exceptionnelle et provisoire* » autoriser la révision des prix des loyers commerciaux et industriels dans des conditions bien déterminées. Les commerçants pouvaient soumettre leur situation à une *Commission arbitrale* et éventuellement obtenir une diminution de leurs charges locatives.

De graves répercussions sur les intérêts des propriétaires devaient résulter de ces dispositions dont la conséquence immédiate était la diminution du revenu de leurs immeubles.

Les hoirs Pasqualini présentèrent requête au Tribunal Suprême en annulation de l'Ordonnance souveraine, en soutenant qu'elle était inconstitutionnelle parce que portant atteinte à leur droit de propriété. Ils développaient leur thèse par les arguments suivants : L'ordonnance attaquée avait pour effet de diminuer *la valeur propre de leur immeuble*, en les privant d'une partie de leur revenu. Il s'ensuivait que la valeur d'un immeuble n'étant que l'expression du revenu capitalisé, automatiquement toute diminution de celui-ci se répercutait sur sa valeur vénale par une dévalorisation. Cette mesure législative avait donc eu le résultat d'amoindrir la valeur de leur patrimoine. *Elle équivalait à leur avis, à une expropriation faite dans*

des formes extra-légales et par suite inconstitutionnelles.

Dans les motifs de son arrêt, qui tendent à démontrer la parfaite correction de l'ordonnance par rapport à la constitution, le tribunal a admis deux points qui présentent quelque intérêt.

Dans le premier le Tribunal Suprême s'est attaché à reconnaître *l'opportunité* de l'ordonnance venant régler les effets du droit de propriété. Ce dernier n'est pas immuable, son contenu varie dans le temps. Le législateur doit s'efforcer de soumettre la propriété à des lois en harmonie avec les besoins sociaux du moment. Suivant Baudry-Lacantinerie : « le législateur, sous la seule réserve du respect dû à la constitution et aux principes du droit public, est libre de déterminer l'étendue du sacrifice que la propriété doit subir dans l'intérêt général ». Mais cette soumission de la propriété aux lois, expression de l'intérêt général a une limite, indiquée par l'auteur : le respect de la constitution. Or, dans la Principauté, non seulement le droit de propriété est reconnu, mais il est garanti. Le pouvoir du législateur est donc limité en ce sens.

Quel est le moment précis où ce droit de réglementation du législateur dégénère en violation du droit de propriété ? C'est précisément le Tribunal Suprême qui l'indiquera dans l'intérêt de la constitution.* Réglementer le droit de propriété suivant l'équité et l'opportunité sociale est un devoir du législateur, mais l'enserrer dans un réseau de dispo-

sitions qui lui fassent perdre ses attributs naturels, qui l'entament de façon très nette, ne lui sera point permis.

Le Code civil, dans sa définition de la propriété, réserve l'action des lois sur ce droit fondamental, mais la constitution donne à son tour une limite à cette action de la loi à l'égard du droit reconnu et garanti comme une liberté publique.

Aussi le tribunal met en lumière l'opportunité de la loi qui lui est déférée, *mais se préoccupe en même temps de déterminer si des garanties sont assurées aux propriétaires*. Sur ce point il relève d'abord : le caractère exceptionnel et provisoire de cette disposition, prise pour une année ; ensuite l'existence d'une commission arbitrale, organisme judiciaire qui présente, de ce fait, des garanties pour les parties en cause. Toutes ces précautions contenues dans la loi réglementant la propriété permettent de considérer celle-ci comme suffisamment *protégée*. *Un sacrifice est incontestablement demandé à la propriété, mais il est limité dans son étendue et sa durée, d'autre part il était nécessaire, dans les circonstances du moment*. La loi n'a fait que décider la révision des valeurs locatives, en tenant compte des variations des cours des monnaies et de la crise économique existante.

Cet ensemble de tendances qui guident le Tribunal Suprême s'exprime en ces termes dans l'arrêt : « Considérant qu'en décidant que, par mesure exceptionnelle et provisoire les prix des locations commerciales et industrielles contractées avant le 1^{er} jan-

vier 1932 seront susceptibles d'être revisées pour la période d'une année à compter du 1^{er} avril 1932, l'ordonnance attaquée s'est bornée à autoriser les parties à faire fixer, par une commission arbitrale ayant des pouvoirs judiciaires et présentant, par conséquent, d'incontestables garanties pour les parties en cause, d'une façon conforme aux circonstances présentes et compte tenu des variations dans la valeur effective des monnaies et des cours du change, le prix équitable des locations antérieures ».

Voilà nettement défini le rôle du législateur promulguant l'ordonnance attaquée.

Sur le deuxième point assimilant cette révision des loyers à une expropriation réalisée en dehors des formes légales, l'arrêt fait justice comme il suit : « Considérant que les requérants soutiennent que ladite ordonnance, en les privant d'une partie des revenus de leur immeuble, a réalisé une *sorte d'expropriation*, sans « la juste et préalable indemnité » prescrite par l'article 9 de l'Ordonnance du 5 janvier 1911. Considérant qu'en décidant.... que cette révision des valeurs commandée, en quelque sorte par la crise économique issue de la guerre mondiale et qui n'était d'ailleurs que la contre-partie de dispositions antérieures permettant aux propriétaires d'immeubles de majorer le prix des locations, *ne saurait en aucune façon être assimilée, ainsi que le prétendent les requérants, à une véritable expropriation, laquelle comporte une translation de propriété en tout ou partie à l'administration, dans le sens de*

l'article 9 précité, de l'Ordonnance constitutionnelle du 5 janvier 1911 ».

Cet arrêt du Tribunal Suprême est donc un commentaire des pouvoirs du législateur, en matière de réglementation du droit de propriété. En résumé, il établit son droit incontestable de limiter le contenu du droit de propriété suivant les besoins sociaux variables, mais dans certaines limites et moyennant certaines garanties, de façon que ce droit ne soit point entamé jusqu'à disparaître. *Il est évident qu'après cet arrêt un acte ne sera annulé que s'il contient une violation flagrante et brutale de ce droit.*

67. — L'affaire Blériot, ministre d'Etat, se rattache au droit de propriété et présente une certaine analogie avec la précédente. En effet, il s'agit d'une demande en annulation d'une disposition législative relative à la révision du prix des locations commerciales et industrielles. Mais l'affaire est beaucoup plus complexe : d'abord c'est incontestablement *une loi* rendue selon les règles constitutionnelles en vigueur, qui est déférée au Tribunal Suprême. Il s'agit d'un article 7 de la loi du 18 janvier 1934, spécialement intervenu pour relever de la forclusion les locataires l'ayant encourue, à raison du non-paiement du 50 % des loyers à l'échéance, disposition contenue dans l'ordonnance du 23 mai 1932, art. 2 : « Seront exclus du bénéfice de la présente loi, les locataires qui, sauf accord ou décision de justice, n'auront pas acquitté les loyers antérieurement

échus (au 1^{er} janvier 1932) et versé à l'échéance un acompte provisionnel de 50 % au moins, sur les loyers susceptibles d'être révisés » (à partir du 1^{er} avril 1932).

Ce texte signifiait *stricto sensu*, sans autre commentaire, que tout locataire n'ayant pas réglé le 50 % des loyers demeurerait soumis au droit commun, sans pouvoir porter sa demande en réduction à la Commission arbitrale, à moins d'accord ou de décision de justice.

Lors de la discussion en séance publique à l'Assemblée nationale, le rapporteur précisa la portée des mots *sauf accord ou décision de justice* : un locataire même ne réglant pas la moitié des loyers au moment de l'échéance avait droit au bénéfice de la loi, s'il obtenait de la justice un délai de grâce pour s'acquitter de ce versement partiel ; ce n'est qu'au cas où il n'exécuterait pas la décision de justice qu'il serait forclos des avantages de la loi.

Cette interprétation extensive des termes de l'article 2 aurait dû provoquer une modification du texte et son adaptation aux vœux du législateur : il n'en fut rien.

Sur ces faits, la Cour de révision saisie de la question de principe et d'interprétation de cet article 2, par M. Blériot, dans son arrêt du 23 octobre 1933, décida que le locataire était forclos s'il ne réglait pas le 50 % de ses loyers à l'échéance, par interprétation littérale du texte. Ainsi les locataires du demandeur étaient forclos du bénéfice de la loi de révision des loyers.

Le Gouvernement se préoccupa alors de proroger l'effet de ces lois d'exception (1), pour une période déterminée et de modifier l'article 2 de l'ordonnance du 23 mai 1932 peu satisfaisant, en ses termes. Mais pour établir un régime égal entre tous les locataires, *le législateur décida de faire rétroagir la disposition relevant les locataires de la forclusion, au jour même de la mise en application de l'article 2, soit le 1^{er} avril 1932 :* « Pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1932 et le 31 octobre 1933 *et malgré toutes décisions de justice contraires*, seront relevés de la forclusion qu'ils ont pu encourir par application de l'article 2 de l'ordonnance n° 1353, les locataires qui occupent encore actuellement les lieux loués à la condition expresse qu'ils acquittent, dans les trente jours de la promulgation de la présente loi, le 50 % au moins des loyers échus du 1^{er} avril 1932 au 31 octobre 1933. Des nouvelles demandes en réduction devront être introduites dans le même délai de 30 jours, à peine de forclusion » (article 7 de la loi N° 180).

La mise en application de ce texte rétroactif devait faire surgir un conflit avec la décision de la Cour de révision ayant acquis l'autorité de la chose jugée, car cet article 7 relevait de la forclusion les locataires n'ayant pas versé la moitié de leur loyer à l'échéance, dans certaines conditions *et malgré toutes décisions de justice contraires*.

1. L'ordonnance du 23 mai 1932 fut prorogée, une première fois par l'ordonnance-loi N° 172 (31 mars 1933).

68. — Le demandeur en annulation fit valoir plusieurs arguments et, en premier lieu, que cette disposition législative portait atteinte à *la règle de la non-rétroactivité des lois*. L'arrêt répond à ce premier chef d'annulation : « Considérant que le Tribunal Suprême n'est compétent que pour les recours fondés sur la violation des droits garantis par le titre II de la constitution. Que le principe de la non-rétroactivité ne figure pas dans les dispositions de ce titre. Qu'il n'est posé que par l'article 2 du Code civil de la Principauté de Monaco, simple disposition législative, n'ayant pour but que de fixer une règle d'interprétation de la volonté du législateur en l'absence d'un texte formel en sens contraire ». *Le Tribunal Suprême, en effet, n'est point créé pour assurer l'observation de prescriptions législatives, rôle qui est réservé aux juridictions judiciaires et en dernier lieu à la Cour de révision. D'autre part, le principe de la non-rétroactivité, simple disposition législative, ne s'impose pas au législateur comme les droits publics constitutionnels, dont le Tribunal Suprême doit assurer l'intégralité.*

Sur le second point le demandeur, alléguant que l'article 7 avait pour effet d'enlever toute valeur à la décision de la Cour de révision, portait atteinte *au principe de l'autorité de la chose jugée*. Il avait pour conséquence de remettre bailleurs et locataires dans leur situation respective au 1^{er} avril 1932 et de permettre l'introduction d'une nouvelle demande devant la Commission arbitrale.

La constitution admet le principe de la séparation des autorités législative et judiciaire, c'est-à-dire l'interdiction pour le pouvoir législatif de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée, en rendant caduque une décision définitive de l'autorité judiciaire. *Assurer le respect de ce principe constitutionnel c'est certainement garantir une des formes essentielles de la liberté moderne.* Le tribunal, dans son arrêt, examine si le principe de l'autorité de la chose jugée a été violé. Le pouvoir législatif a-t-il empiété sur le pouvoir judiciaire ? L'arrêt répond négativement : « Considérant que l'article 7 de la loi n° 180, du 18 janvier 1934, n'a pas contredit la décision de la Cour de révision, puisqu'il a reproduit dans les mêmes termes, comme conditions nécessaires de la révision des baux, le paiement de la moitié des loyers échus ».

Nous pouvons donc conclure que le tribunal se reconnaît le droit de tirer les conséquences du principe de la séparation des pouvoirs, pour examiner si la décision attaquée les a strictement observées. Il est évident que si le tribunal avait reconnu une violation de ce principe, sa décision eût été tout autre. *Il y a là un point intéressant dans les pouvoirs du tribunal pour la sauvegarde efficace du principe de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire.*

69. — Le demandeur faisait valoir devant le Tribunal Suprême un moyen principal, ayant le mérite d'une certaine originalité, par l'interprétation qu'il donnait à l'article 9 de la constitution, concernant le

droit de propriété. Sur le fond, le procès Blériot se rapprochait sensiblement du procès Pasqualini puisque dans les deux cas, les requérants demandaient l'annulation d'une loi d'exception intervenant dans les rapports contractuels des propriétaires et des locataires. L'assimilation de cette intervention étatique avec une « sorte d'expropriation » était bien et définitivement jugée par l'arrêt Pasqualini.

Le demandeur procède à l'analyse du droit de propriété. Il arrive à donner à celui-ci un contenu nettement plus important que celui que lui assignent traditionnellement les déclarations des droits visant la propriété immobilière. *Est-ce que les droits acquis, définitivement entrés dans le patrimoine de l'individu sont protégés par l'article 9 et à l'abri de toute atteinte de l'Etat ?* C'est sur ce dernier point que l'arrêt Blériot apporte une nouveauté.

L'article 7 de la loi n° 180 me prive du bénéfice de la chose jugée, dit le demandeur. Ce droit nouveau dont la portée et les limites résultaient de l'arrêt de la Cour de révision m'était acquis définitivement, était entré dans mon patrimoine comme ma propriété et par ce fait, garanti par l'article 9 de la constitution. La disposition législative attaquée a eu pour effet de me priver de cette propriété, or, la propriété est inviolable...

Dans son arrêt, le tribunal répond à ces conclusions : « Considérant que ledit article a eu, il est vrai, pour principal objet de retirer les avantages attachés à la défaillance antérieure du débiteur au pro-

priétaire créancier des loyers qui pouvait, à une certaine époque et suivant une décision formelle du magistrat, se croire créancier incommutable, tant pour le passé que pour l'avenir de la plénitude des loyers stipulés ».

« Mais considérant que les droits et libertés sont organisés par des lois et que ces lois règlent et conditionnent l'exercice de ces droits et libertés ; *qu'elles ne peuvent être annulées par le Tribunal Suprême que si elles contiennent une violation essentielle des principes constitutionnels* ».

Première déduction à tirer de l'arrêt : le tribunal reconnaît que des droits acquis entrés dans le patrimoine ont été atteints par la disposition attaquée. C'est donc que la *propriété* comprend *ces droits de créance mobilière*, c'est une extension intéressante du contenu de la propriété inviolable.

Abordant le problème de la légitimité de cette atteinte, le tribunal admet que les lois viennent *régler et conditionner* l'exercice de ces droits et libertés, mais immédiatement après avoir admis le principe, le Tribunal Suprême pose la restriction, car malgré leur rôle important dans l'exercice des droits publics, autre chose est de réglementer, autre chose est de transformer la nature même de ces droits et libertés. Pour que la loi soit susceptible d'annulation il faut qu'elle contienne « *une violation essentielle* ». C'est la conclusion même tirée de l'arrêt Pasqualini.

Y a-t-il dans cette atteinte au droit acquis résultant de la privation du bénéfice de la chose jugée une

« violation essentielle » du droit de propriété garanti ? Est-elle suffisamment grave pour légitimer l'annulation ? Toute la question peut ainsi être résumée. *Question d'appréciation qui réalise le problème-type qui se posera toujours à la science et conscience des juges constitutionnels.*

70. — Pour préciser la nature de cette violation essentielle, l'arrêt fait intervenir deux notions qui ont fait leur apparition dans l'arrêt Pasqualini : *l'opportunité de la loi et la garantie assurée aux droits réglementés.*

Il n'y aura pas violation essentielle si la loi intervient pour parer à une nécessité impérieuse et si des garanties sont assurées aux titulaires des droits. Nouvelle question d'appréciation pour les juges du Tribunal Suprême et au fond, *une question d'équilibre entre les droits publics qu'il faut conserver et l'intérêt général qui doit recevoir satisfaction.* « Considérant que le législateur a estimé à bon droit que les mêmes circonstances exceptionnelles et graves qui justifiaient son intervention dans le passé subsistaient avec la même intensité *pourvu que les droits du propriétaire demeuraient reconnus et protégés.* » Que cette dernière préoccupation s'est traduite dans les dispositions adoptées puisque : 1^o la loi a spécifié que lorsque la décision bénéficiant au propriétaire aurait été exécutée, la rupture du lien de droit d'entre celui-ci et son locataire serait consommée ; 2^o puisqu'elle a affirmé que la décision non encore exécutée demeurerait

intangible en ce qui concerne le paiement des frais et dépens ; 3^o puisque ne voulant pas que le propriétaire restât dans une incertitude prolongée, elle a imparti un délai très court au locataire pour se mettre en instance de réduction de ses obligations pécuniaires ; 4^o puisqu'enfin elle a maintenu au bailleur, le droit absolu de percevoir, avant toute procédure de son locataire, la moitié des loyers dûs.

« Qu'il apparait bien, dans ces conditions, que le législateur n'a pas porté atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution ».

Ainsi le tribunal commence par affirmer l'opportunité de la loi : les mêmes circonstances graves qui avaient justifié à ses yeux l'ordonnance du 23 mai 1932 se retrouvent en ce qui concerne l'article 7 de la loi n^o 180. Ensuite, il groupe, en un faisceau, l'ensemble des précautions prises par le législateur pour sauvegarder le droit de propriété, sans lesquelles la violation du droit acquis aurait pu être *essentielle* et justifier l'annulation.

Le caractère commun de ces garanties en faveur de la propriété est la limitation qu'elles imposent au sacrifice obligatoire du droit. Tout ce qui n'est pas absolument nécessaire dans l'intérêt général doit être évité. Les circonstances ayant nécessité l'atteinte au droit public et l'importance des précautions prises pour limiter cette atteinte au strict nécessaire détermineront le Tribunal Suprême dans sa décision.

SECTION II. — Arrêt concernant la liberté d'opinion.

71. — L'arrêt Chiabaut, du 13 avril 1931, tranche une affaire intéressante par l'importance des règles admises sur la *jouissance et l'exercice des droits publics*.

Le demandeur requérait, du Tribunal Suprême, l'annulation d'une mesure disciplinaire prise à son encontre par le ministre d'Etat ; elle était la sanction des opinions manifestées publiquement par le demandeur, dans des circonstances particulières : au cours d'une démarche de nature politique, faite au Consulat général de France à Monaco. Le demandeur fut frappé de suspension dans ses fonctions administratives. C'est l'annulation de cette mesure qu'il demandait à la juridiction constitutionnelle, en tant qu'elle violait, à son avis, la liberté d'opinion garantie par l'article 10 de la constitution.

Le Gouvernement avait-il le droit de frapper un fonctionnaire d'une peine disciplinaire pour un fait étranger au service ? et quand ce fait même n'était que l'exercice d'une liberté garantie par la constitution ?

Le tribunal avait donc à résoudre plusieurs questions : préciser la distinction de la possession et de l'exercice des droits publics. Définir l'influence de la situation sociale d'un individu sur l'exercice de ces mêmes droits et dans le cas spécial qui lui était soumis, l'influence des devoirs d'un fonctionnaire sur l'exercice des libertés publiques.

72. — Dans son arrêt, le Tribunal Suprême commence par définir le rôle de la loi dans l'organisation des droits publics. La loi a pour but de régler l'exercice des libertés suivant les situations spéciales des catégories d'individus. D'ailleurs toutes les personnes qui vivent sur le territoire ne possèdent pas les libertés publiques dans les mêmes conditions. Les dispositions constitutionnelles posent certaines distinctions. Les nationaux ont la possession des droits publics, ils les exercent sur le territoire. Mais ces droits ne sont pas personnels. L'individu qui quitte son pays perd le bénéfice des droits qui lui sont garantis. C'est ce qui explique que certains droits et libertés soient l'apanage des nationaux, à l'exclusion des autres habitants et l'arrêt cite des exemples :... « La constitution réserve aux seuls Monégasques le principe d'égalité (art. 5) et le droit de réunion (art. 12) » ... « tandis que les articles 6 à 11 et 13, ne font pas la même réserve ». En effet, ces derniers bénéficient à toute personne ayant son domicile dans la Principauté et les titulaires du droit sont désignés par des expressions au sens aussi large que possible : « Nul ne peut être poursuivi... Nulle peine ne peut être établie... Le domicile et la propriété sont inviolables... Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques... »

Ainsi dans la possession même des droits publics il convient d'admettre des différences entre les individus résultant de la nationalité. Ils ne sont pas donnés uniformément à tous les habitants d'un territoire.

L'arrêt pose ensuite une nouvelle distinction dans le mode d'exercice de ces droits publics : la loi pourra intervenir pour réglementer cet exercice en fonction des facteurs personnels résultant des situations sociales des individus.

C'est là le domaine propre de la loi. « Considérant que l'exercice des droits et libertés garantis par la constitution n'est pas nécessairement uniforme, identique pour tous les individus, qu'il admet des modalités, des variantes selon les situations diverses dans lesquelles sont placés les divers individus, selon le sexe, l'âge, la nationalité, la profession »...

« Que ces variantes sont prévues et même établies par la constitution ; que celle-ci admet, en effet, aux articles 6, 8, 9, 10 que les lois règlent et par conséquent conditionnent l'exercice des droits et libertés garantis »...

Aux précisions apportées par cet arrêt, il faut ajouter que la réglementation des droits publics doit être générale et impersonnelle et, d'autre part, elle doit respecter le principe de l'article 5 de la constitution, c'est-à-dire l'égalité des monégasques devant la loi. *La loi pourra intervenir pour consacrer des modalités dans l'exercice des droits publics selon les situations diverses dans lesquelles sont placés les divers individus, mais elle devra toujours se conformer à ce principe de l'égalité devant la loi.*

L'ensemble de ces points étant précisé, le Tribunal Suprême admet comme conforme à la constitution le fait que les fonctionnaires exercent les droits et li-

bertés d'une façon différente à l'exercice des mêmes droits par les autres individus. Cette limitation résultera pour cette catégorie de personnes du statut particulier inhérent à la fonction : « Considérant qu'il n'est donc pas contraire à la constitution que les fonctionnaires exercent les droits et libertés garantis, dans *des conditions autres, moins larges*, que les conditions dans lesquelles les particuliers exercent les mêmes droits et libertés ; que cette différence résulte naturellement, nécessairement, des relations différentes que les fonctionnaires et les particuliers ont avec l'Etat, du fait que les fonctionnaires tiennent de l'Etat des avantages auxquels correspondent des obligations qui constituent leur discipline » (1).

C'est donc la discipline qui influe pour les fonctionnaires sur l'exercice des droits publics.

73. — Mais le tribunal devait répondre à d'autres conclusions : les faits ayant motivé la sanction étaient étrangers à la fonction, par conséquent, sans relation avec les devoirs professionnels. Pouvait-il y avoir relation de cause à effet, entre les démarches faites par le demandeur et sa suspension de fonctions ? Le tribunal répond à cet argument en ces termes : «... Que la discipline, ses obligations et ses sanctions concernent, non seulement les actes de la fonction, mais aussi les actes hors fonction, lorsque ceux-ci reçoivent de la publicité, causent du scandale, nuisent à

1. Note de M. Bonnard au Sirey, 1932, 4^e partie ; jurisprudence étrangère.

la dignité du fonctionnaire et de la fonction ; qu'il en est ainsi parce que, dans les uns et dans les autres actes une seule et même personne intervient ». Et conclut : « *Qu'ainsi les fonctionnaires doivent exercer les droits et libertés constitutionnels dans les limites qu'impose la discipline, comme les particuliers les exercent dans les limites qu'impose la loi pénale. Que les fonctionnaires doivent en user avec discrétion et réserve, s'abstenir de tous actes, écrits, paroles, manifestations, attitudes qui témoigneraient d'un esprit d'hostilité ou de sédition contre l'Etat ou ses représentants qualifiés* ».

Il convient de préciser le sens de cette partie de l'arrêt. Il est évident que les particuliers exercent les libertés publiques conformément aux lois pénales. Quant aux fonctionnaires, en dehors de cette limite qui s'impose également à eux, en tant qu'individus, ils doivent observer les prescriptions de la discipline résultant de leur situation par rapport à l'Etat. *Il y a donc, en ce qui les concerne, superposition de deux règles dans l'exercice des droits publics.*

Après avoir ainsi bâti le statut du fonctionnaire au regard des libertés publiques, le Tribunal Suprême conclut évidemment, « qu'il est naturel que les manquements à ce devoir de la fonction, soient punis de peines disciplinaires ».

74. — *Mais encore, faut il que l'exercice de ce pouvoir disciplinaire soit contenu dans des limites compatibles avec l'existence des libertés publiques.* Nous voyons apparaître dans l'arrêt la notion des *garanties* que doit présenter

toute incursion dans le domaine des droits publics. Notion que la juridiction constitutionnelle précisera dans les arrêts Pasqualini et Blériot, à propos du droit de propriété : « Considérant que l'existence et l'exercice du pouvoir disciplinaire se concilient donc avec les droits et libertés garantis par la constitution ; *pourvu que les sanctions soient réellement appliquées à des faits qui violent les obligations spéciales des fonctionnaires, qu'elles soient de nature disciplinaire et conformes à la législation en vigueur* »,

Ainsi le Tribunal Suprême énonce des garanties tendant à empêcher que le pouvoir disciplinaire soit détourné de son but, ou qu'il en soit abusé, en l'appliquant à des faits ne présentant aucune violation des obligations spéciales des fonctionnaires.

Mais arrivé à ce point de l'examen de l'affaire, l'arrêt ne va pas poursuivre logiquement, comme le contexte analysé le faisait espérer. Le tribunal se rend compte que l'examen de ces garanties à la liberté d'opinion va l'entraîner à juger comme le ferait une *juridiction administrative*, statuant comme le Conseil d'Etat en France, à l'instar d'un supérieur hiérarchique. Cette appréciation lui échappe, car rechercher dans l'espèce si les faits en cause violent les obligations spéciales des fonctionnaires, si les sanctions prises sont de nature disciplinaire et conformes à la législation en vigueur, entre strictement dans les pouvoirs d'une telle juridiction : « Considérant que M. le ministre d'Etat a motivé la sanction appliquée au sieur Chia-baut, pour des faits contraires aux devoirs d'un fonc-

tionnaire et qu'il n'appartient pas au Tribunal Suprême, *dans l'état actuel des textes organiques qui le concernent*, de statuer sur le bien fondé d'une mesure disciplinaire ».

Le Tribunal Suprême détermine donc le statut spécial du demandeur en ce qui concerne la liberté d'opinion, compte tenu de ses fonctions et examine si la mesure qui le frappe ne viole pas ce droit public ainsi entendu. Et il conclut : « Considérant que de tout ce qui précède il résulte que la liberté d'opinion, garantie par l'article 10 de la constitution n'a pas été violée dans la personne du sieur Chiabaut... Se déclare compétent, en ce qui concerne la requête, la rejette comme non justifiée ».

SECTION III. — Arrêts se rapportant à la liberté civile.

75. — Enfin, il convient de noter qu'un arrêt s'est prononcé sur l'atteinte à la liberté civile résultant de la violation des règles de la procédure imposée aux tribunaux de droit commun.

Le demandeur dans l'affaire *Pavin-Ghizzola*, soutenait que le Conseil de révision ayant statué sur pièces, dans un pourvoi qui lui était soumis avait violé la loi. *Dans cette atteinte à la loi de procédure concernant le Conseil de révision, le demandeur voyait une atteinte à sa liberté, garantie par la constitution.*

L'arrêt répond à ces conclusions en ces termes : « En ce qui concerne l'atteinte à la liberté civile des particuliers inhérente au respect des lois de procé-

dure... Considérant que le titre II de la constitution a garanti huit droits et libertés, *que cette énumération est limitative*. Que les droits de la défense invoqués par les sieurs Pavin et Ghizzola n'y figurent pas. Que dès lors il n'y a pas lieu de rechercher si, dans l'espèce dont s'agit les lois de la procédure ont été ou non strictement observées et, notamment si le Conseil de révision devait procéder à l'aide de débats oraux et autrement que sur pièces à l'examen du pourvoi dont il a été saisi par le sieur Melchiorre. »

Ainsi le Tribunal Suprême rejette comme n'entrant pas dans sa compétence, l'examen des vices de forme des sentences judiciaires même rendues en dernier ressort.

TITRE II

LA QUESTION DU CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL DES LOIS DANS LES AUTRES PAYS

76. — Après avoir étudié l'organe de contrôle des actes et mesures de l'autorité au regard des libertés publiques dans la Principauté, il convient de permettre au lecteur des comparaisons utiles avec des organismes semblables dans les autres pays.

La période de l'après-guerre a été propice à l'organisation des moyens de défense des droits et libertés individuels envers les pouvoirs de l'Etat et plus particulièrement le pouvoir législatif. Notre but, dans les pages qui suivent, est de donner une vue d'ensemble de ces problèmes renvoyant pour une étude plus complète, aux traités spéciaux sur la matière,

C'est par l'historique de cette question en France, que nous commencerons cette étude

CHAPITRE PREMIER

En France.

77. — Les idées des philosophes du XVIII^e siècle ont déterminé, dès l'avènement de la Révolution en 1789, une orientation particulière du problème et leur influence persiste encore de nos jours. *La Révolution a été l'avènement de la loi*, comme l'a dit Michelet, c'est-à-dire d'une règle générale et impersonnelle s'imposant à tous « *comme l'expression de la volonté générale* », article 6 de la déclaration des droits de 1789. C'est de l'ensemble des citoyens que doit émaner la loi comme l'expression même de la Souveraineté. Les doctrines de Rousseau sont à l'origine de cette base nouvelle de la loi. Dans l'impossibilité pratique de faire coopérer tous les individus à l'acte législatif, le peuple manifeste sa volonté, par l'intermédiaire de ses représentants. Dans l'accomplissement de cette fonction, ces derniers expriment, sans erreur possible, la volonté générale.

De cet accord tacite et unanime de volonté, résulte donc en premier lieu, *l'infailibilité de la loi*, parce qu'elle est l'expression exacte des besoins du peuple,

et, en second lieu, nécessairement, *sa primauté absolue* que consacre l'art. 3 de la section I^{re}, du chapitre II, au titre III de la Constitution de 1791 : « *Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi* ».

De ce concept de la loi, découle cette conséquence, qu'aucune puissance ne peut intervenir pour exercer une influence quelconque sur la loi, une fois votée par les représentants du peuple.

78. — Parallèlement à cette substitution au dogme de la souveraineté royale, du dogme de la souveraineté du peuple avec toutes ses conséquences, *se développe une réaction très forte contre le pouvoir judiciaire*. Pour les hommes de la Révolution qu'avait frappés la résistance politique des Parlements contre l'autorité royale, il paraissait urgent de confiner le pouvoir judiciaire dans la seule fonction de juger les conflits particuliers qui lui seraient soumis et d'appliquer la loi pénale. Après le rôle politique de premier plan que s'étaient attribuées les Cours souveraines sous l'ancien régime, les juridictions de la Révolution allaient être exclues de toute occupation politique. Ce fut un des buts de la loi fondamentale des 16 et 24 août 1790 : « Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement, aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, *ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif*, sanctionnés par le roi, à peine de forfaiture ».

La Constitution du 3 septembre 1791, titre II, chap. V, art. 3, revient à la charge : « *Les tribunaux*

ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ou suspendre l'exécution des lois ».

Cette même interdiction devait être reprise par le Code pénal, art. 127 : « Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique : les juges, les procureurs généraux ou du roi (de la république) ou leurs substituts, les officiers de police, *qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif, soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant de savoir si les lois seront publiées ou exécutées ».*

79. — Un des premiers soins de la Constituante fût de voter la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, qui figure en tête de la Constitution du 3 septembre 1791. Les constituants avaient l'intention d'exposer un faisceau de principes universels formant un idéal politique qui devait figurer à la base même de toute société nouvelle. Faut-il voir dans cette déclaration des droits, des principes philosophiques, non susceptibles d'exécution forcée, ou bien des principes juridiques dont la force obligatoire est certaine et s'est conservée à travers toutes les constitutions françaises, si bien que les tribunaux doivent en faire l'application ? La controverse est ouverte.

Ce qui nous intéresse c'est de rechercher si dans l'opinion des hommes de la Révolution, *cette déclaration des droits ne s'est pas assortie de l'idée d'en assurer le respect par un moyen quelconque.*

Sous des formes quelquefois un peu indécises, cette idée est souventes fois exprimée dans les assemblées révolutionnaires. L'article 16 de la Déclaration des Droits, placée en tête de la Constitution de 1791, déclare : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* » et, dans le corps même de la constitution, le titre premier affirme : « *Le pouvoir législatif ne peut faire aucune loi qui porte atteinte et mette obstacle à l'exercice de ces droits* » (les droits publics).

Robespierre le 14 mai 1793, dans un discours à la Convention, disait : « La déclaration des droits est la constitution de tous les peuples, les autres lois sont muables par leur nature et subordonnées à celle-là ; qu'elle soit sans cesse présente à tous les esprits ; qu'elle brille à la tête de votre Code public ; que le premier article du code soit la garantie formelle de tous les droits de l'Homme ; *que la seconde porte que toute loi qui les blesse est tyrannique et nulle* ».

Isnard reprenait la même idée, le lendemain, à la Convention, sous une forme différente : « Faire une déclaration des droits de l'homme telle que celle qui a été adoptée, c'est seulement reconnaître ces droits dans un écrit dont le texte peu développé, se prête à toutes les interprétations. Faire un pacte social, au contraire, c'est passer un contrat authentique et synallagmatique, qui non seulement rappelle d'une manière claire et précise les droits de toutes les parties contractantes, mais qui les garantit efficacement par des articles exprès et détaillés, *qui tracent les limites que*

la loi et la volonté future de la société ne pourront pas franchir. C'est en quelque sorte la déclaration des droits mise en action, réduite en pratique ». Ainsi toute disposition législative qui contrariait ce pacte fondamental, était nulle. Ce qui reste dans l'ombre c'est le moyen de prononcer la nullité des dispositions contraires aux droits publics. En ce qui concerne la dernière proposition, il semble que l'opinion publique devait assurer elle-même la suprématie des principes du pacte social.

La même idée devait être formulée par Sieyès, le 2 thermidor, dans un discours d'une grande portée, lors de la discussion, par la Convention, de la Constitution de l'an III. Dans l'esprit du théoricien constitutionnel, cette garantie des droits publics prend une forme précise, notamment en ce qui concerne l'organe chargé du contrôle. *C'est une assemblée politique, la « jurie constitutionnaire »* qui protège les droits des citoyens contre les entreprises des pouvoirs publics : « C'est un véritable corps de représentants que je demande avec mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui serait portée à la constitution ». Elle avait eu un précédent dans le *Grand Juré National*, apparu lors de la discussion de la constitution montagnarde.

80. — *La proposition de Sieyès reflète les tendances politiques et juridiques de la Révolution que nous venons de rappeler.* Elle remet le soin du contrôle à une assemblée politique en écartant le pouvoir judiciaire

et en cela elle est conforme aux idées de suspicion de ce pouvoir qui le marquent d'une tache indélébile.

La proposition échoua devant la Convention ; la Constitution de l'an III se contenta d'une déclaration des droits et des devoirs, sans garantie effective.

Quelles sont les raisons qui firent écarter les idées de Sieyès ? D'abord la conception de la nature même de la loi et les conséquences qui en découlent, qui paraissent contraires à toute idée d'un pouvoir supérieur. « C'est le concept de la puissance absolue du corps législatif, en tant que représentant de la volonté générale, qui, durant la période révolutionnaire a tenu en échec le projet de jurie constitutionnaire de Sieyès » (1). Mais à ce point de vue, la conciliation était possible entre l'existence d'une jurie constitutionnaire et la notion de la loi, volonté générale et toute puissante. Sieyès l'indique à la Convention. *Il est fort possible, dans un régime où le peuple est censé vouloir par ses représentants, qu'il leur impose dans la constitution une limite ayant pour but de mettre hors de leur portée les droits publics.* Il n'y a certainement pas là un échec à la souveraineté du peuple, « car dans tout Etat de droit, la souveraineté populaire, ou autre, ne peut s'exercer que dans les formes et sous les conditions fixées par l'ordre juridique en vigueur ». (2)

1. Carré de Malberg, *La loi expression de la volonté générale*, p. 51.

2. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 125.

Quoi qu'il en soit, ce dogme de la loi expression de la volonté générale, fit échec à la proposition de Sieyès.

81. — Cependant ses vues devaient se réaliser enfin, dans la Constitution de l'An VIII, sous une forme particulière : la jurie constitutionnaire devint *le Sénat conservateur*, avec les pouvoirs suivants : « Il maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés, comme inconstitutionnels, par le Tribunat ou par le Gouvernement » (art. 21). « Tout décret du corps législatif le dixième jour après son émission est promulgué par le Premier Consul, à moins que, dans ce délai, il n'y ait eu recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. Ce recours n'a point lieu contre les lois promulguées » (art. 37).

La formation de cette assemblée était *essentiellement politique* ; elle comprenait 80 membres qui se recrutaient par cooptation, sur des présentations faites par le Premier Consul, le Tribunat et le Corps Législatif, chacun à raison d'un candidat, parmi lesquels le Sénat conservateur choisissait un nouveau membre. Ils étaient inamovibles, élus à vie, et inéligibles à toute autre fonction publique, de façon à assurer leur indépendance.

Les citoyens étaient incapables de provoquer l'examen de constitutionnalité. Il convient de remarquer que la Constitution de l'An VIII, titre VII, contenait la reconnaissance de certains droits publics, qui devaient être protégés par l'action du Sénat conservateur.

Peu à peu sa dépendance à l'égard du Gouvernement s'accrut et il devint nettement l'instrument de modification de la constitution (Senatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 54). Il est vrai que le senatus-consulte du 28 floréal, an XII, donna au Sénat la garde expresse de la liberté de la presse et de la liberté individuelle contre les décrets du pouvoir exécutif.

Cette belle architecture constitutionnelle devait demeurer inefficace pour de nombreuses raisons politiques et notamment par l'effet de l'influence de Bonaparte qui aiguilla le Sénat conservateur dans le sens de ses visées personnelles. Plus particulièrement, la non-admission des individus à exercer le recours contribua dans une large mesure à l'insuccès de cette tentative de contrôle. La disparition du Tribunat, consacrée par le Senatus-consulte du 10 août 1807, laissa exclusivement dans la main du Gouvernement l'exercice du recours constitutionnel. La garantie des droits publics devint ainsi absolument nulle.

82. — La même idée devait faire sa réapparition en 1852. Les constitutions successives qui régirent la France dans l'intervalle, rappelèrent les droits publics des Français, mais sans organisation d'une garantie quelconque, simplement comme la base même du régime politique français depuis 1789.

La Constitution de 1852 consacre la dernière survivance de l'idée d'une garantie effective des droits publics dans le *domaine politique*. Nous retrouvons un

Sénat formé des illustrations du pays ; il devait être le *pouvoir pondérateur*. Son rôle était défini : « Le Sénat est gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise. Le Sénat s'oppose à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature... Le Sénat maintient ou annule tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Gouvernement, *ou dénoncés pour la même cause par la pétition des citoyens* »,

Le rôle de cette assemblée dans l'organisation politique était très important en théorie, mais ne donna pratiquement aucune satisfaction. La même influence du Chef de l'Etat qui avait déformé l'organe de contrôle de la constitution de l'an VIII, devait s'exercer sur le Sénat de 1852. Celui-ci pouvait modifier la constitution d'accord avec le Pouvoir exécutif ; de plus ses membres, quoique inamovibles et possédant leur charge à titre viager, étaient nommés par le Chef de l'Etat, Président de la République, plus tard Empereur, de qui ils recevaient des dotations. En fait, il allait devenir une seconde Chambre Législative. L'obligation d'examiner toutes les lois contribua à développer ce caractère. Le fait de pouvoir être saisi de l'inconstitutionnalité des lois ou des actes du Gouvernement par la pétition des citoyens, lui don-

nait cependant un caractère distinct d'une assemblée législative proprement dite.

La constitution prévoyait d'ailleurs expressément, dans son titre I^{er}, art. I^{er}, la reconnaissance des libertés publiques suivant la tradition : « La constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789 et qui sont à la base du droit public des Français ».

« En résumé, disent MM. Barthélémy et Duez (1), ce système du contrôle politique de la constitutionnalité, consacré dans nos deux constitutions césariennes, n'a guère donné de résultats et n'a fourni aucune garantie sérieuse contre les usurpations législatives et gouvernementales. La difficulté consiste, pour obtenir un rendement satisfaisant, à assurer l'indépendance effective vis-à-vis du parlement et du Gouvernement, de l'organe politique qui se prononce sur la constitutionnalité des actes ».

Cette dernière expérience consacre définitivement l'échec du contrôle par un organe politique. Les essais d'instauration de ce rouage constitutionnel vont désormais se tourner vers le juge.

83. — La question disparaît de la scène constitutionnelle pour faire de grands progrès dans la doctrine. La controverse sur la valeur des principes constitutionnels des droits de l'Homme dans le droit public français, renaît du fait que les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent pas la déclaration

1. *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 206.

des droits et libertés, mais simplement les règles d'organisation des pouvoirs. Les principes de 1789, quoique non réédités par la constitution actuelle, forment la base même du régime politique actuel, mais s'imposent-ils comme des règles juridiques positives ?

La question a évolué à un autre point de vue ; du contrôle par une assemblée politique, elle est devenue le contrôle par un *organe juridictionnel*. Une partie de la doctrine affirme que trancher tous les conflits, même ceux qui peuvent s'élever entre la loi ordinaire et la loi constitutionnelle, *entre dans les pouvoirs normaux du juge*, sans qu'il soit besoin d'un texte spécial pour l'habiliter. Mais contre cette opinion se dresse la conception traditionnelle du pouvoir judiciaire depuis la Révolution, qui lui assigne une position subordonnée par rapport aux autres pouvoirs, si fortement exprimée dans la loi du 16 et 24 août 1790, renforcée par l'art. 127 du Code pénal.

Aussi la solution préconisée par de nombreux auteurs pour introduire en France le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois est de *réviser la Constitution de 1875 et d'introduire dans son texte la déclaration des droits de 1789 et l'organe de contrôle nécessaire*. Ou bien donner au juge le pouvoir de trancher, au moins par voie d'exception, le conflit de la loi constitutionnelle et de l'acte de l'autorité en abrogeant les prescriptions révolutionnaires sur le pouvoir judiciaire. Sans ces réformes primordiales, il n'y a aucune possibilité de voir fonctionner cette garantie pour l'individu. Faut-il donner, comme aux Etats-Unis, le droit

au juge à tous les degrés, de refuser l'application de la loi qu'il juge inconstitutionnelle, à propos d'un cas particulier dont il est saisi ; ou bien centraliser ce droit de juger l'inconstitutionnalité par voie d'action directe au profit d'une Cour spécialement créée, ou au profit de la Cour de cassation ? Dans ce dernier cas elle aurait le pouvoir de statuer directement sur l'acte contraire aux droits publics et de l'annuler, *erga omnes*. L'expérience est faite dans la Principauté de Monaco où, sur une base territoriale restreinte, l'institution fonctionne dans des conditions normales. Question d'appréciation, car tous les systèmes ont été proposés et défendus.

84. — Des essais ont été tentés auprès des assemblées de la Troisième République, en vue de l'adoption du contrôle de constitutionnalité. Il sont à l'origine historique du Tribunal Suprême de Monaco.

La première proposition de loi, en ce sens, est de M. Charles Benoist, qui préconisait la création d'une *Cour Suprême* ayant pouvoir de connaître des atteintes portées aux droits et aux libertés des citoyens, tels qu'ils résultent de la *Déclaration des Droits* du 3 septembre 1791. La nomination des membres était faite par le Chef de l'Etat, sur présentation des corps importants de l'Etat touchant à la science du droit. Elle comprenait un président et huit juges ; ils étaient inamovibles, ne pouvaient recevoir aucune distinction, ni aucune autre fonction publique. Quant aux pouvoirs d'une telle juridiction ils étaient ceux d'un tribunal

ordinaire, mais le plus haut, statuant sur la requête d'une partie et sur chaque cas déterminé, procédant d'espèce en espèce.

La proposition de résolution, deuxième en date, est celle de M. Jules Roche, qui proposait d'annexer à la Constitution, *la déclaration des droits du 3 septembre 1791 et d'investir la Cour de cassation, toutes Chambres réunies, du pouvoir d'assurer le respect de ce nouveau texte constitutionnel contre les atteintes du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.*

Si la proposition fût sans effet en France, elle devait se réaliser à Monaco et donner naissance au Tribunal Suprême.

Il convient de noter que la réalisation de ces projets apporterait dans la constitution française un nouvel élément contraire à la prépondérance absolue du parlement et du régime de la loi souveraine, tel que les consacre la Constitution de 1875. L'équilibre des pouvoirs, actuellement rompu en leur faveur, se rétablirait au profit du pouvoir judiciaire.

Depuis ces deux propositions concrètes, cette question a fait l'objet d'ardentes discussions, notamment vers 1925, où elle a fait de nouveau l'objet de deux propositions de résolution par M. Bonnet en 1924, (*J. O.*, doc. parl. S. O.) et Engerand (*J. O.*, doc. parl. Ch. S. O. 1925). Les opinions des maîtres concordent sur l'utilité d'un contrôle juridictionnel, elles divergent seulement sur l'opportunité et le mode de réalisation de cette importante réforme.

85. — Sur un plan voisin du contrôle de constitutionnalité s'est développée en France une admirable protection des droits des individus par l'organe du Conseil d'Etat, statuant au contentieux ou sur le recours pour excès de pouvoir. Les intérêts des individus sont sauvegardés également grâce à l'extension progressive de la théorie de la responsabilité de la puissance publique. Mais cette garantie, dans le cadre administratif, ne s'est-elle pas développée en fonction de l'insuffisance des garanties constitutionnelles des droits individuels ? Quoi qu'il en soit, voici en quels termes elle est appréciée par un auteur américain, appartenant au pays qui a donné naissance au contrôle judiciaire de constitutionnalité : « Une étude du développement récent de la loi administrative en Europe révélerait ce fait que nous avons beaucoup à apprendre quant à la protection des droits privés de pays comme la France et l'Allemagne, que nous sommes habitués à considérer comme n'ayant pas une sollicitude particulière pour la liberté individuelle. La loi de ces pays n'a pas soumis, il est vrai, d'une manière générale la discrétion législative au contrôle judiciaire. Elle a, en revanche, donné à l'individu une protection contre l'exercice arbitraire de la discrétion administrative que nous cherchons en vain dans notre loi » (1).

1. Frank J. Goodnow, *Private right and administrative discretion* 41 Amer. Bar. Ass. Reports 1916, cité par Lambert, *op. cit.*

*
* *

Sur la bibliographie de la question :

Proposition de résolution J. Roche, 28 février 1903,
J. Off. Chambre Doc. Parl. S. O., 1903, p. 97.

Proposition de loi C. Benoist, 28 février 1903, *J. Off.*
Chambre Doc. Parl., 1903, p. 99.

DUGUIT, *Les transformations du droit public*, 1913.

DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 1923, 2^e éd. T. III.

BERTHÉLÉMY, *Les limites du pouvoir législatif* (*Rev. pol.*
et parl., 10 décembre 1925).

HAURIOU, *Droit constitutionnel*, 1923.

Enquête du Journal *le Temps*, nov.-déc. 1925.

ESMEIN et NÉZARD, *Eléments de droit constitutionnel fran-*
çais et comparé; 8^e éd., 1927, T. I.

LARNAUDE, *Bulletin de la Société de législation comparée*,
années 1902 et 1903, séances des 27 février,
19 mars, 15 décembre 1902 : des garanties judi-
ciaires qui existent dans certains pays au profit
des particuliers contre les actes du pouvoir légis-
latif.

L'inconstitutionnalité des lois et le droit public franç.
(*Rev. pol. et parl.*, 10 février 1926).

LEBLANC, *Du pouvoir des tribunaux d'apprécier en France*
la constitutionnalité des lois. Thèse Paris, 1924.

CARRÉ DE MALBERG, *La loi expression de la volonté générale*,
1931. Sirey, *La contribution à une théorie géné-*
rale de l'Etat, 1920-1922. *La constitutionnalité*
des lois et la constitution de 1875 (*Rev. pol. et*
parl., 1927).

LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la lé-*
gislation sociale aux Etats Unis. Giard, 1921.

JÈZE, *Le contrôle juridictionnel des lois* (*Rev. du droit pub.*, 1924).

DUEZ, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France*. Mélanges Hauriou, Sirey, 1929.

BARTHÉLÉMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*. Dalloz, 1933.

CHAPITRE II

Aux Etats-Unis d'Amérique

86. — C'est dans l'étude des mœurs américaines en cette matière, que l'on trouve les origines du contrôle de constitutionnalité. Le processus de sa formation est particulièrement discuté. Certains font remonter son point de départ à une époque antérieure à la constitution fédérale de 1787-89. Il aurait reçu ses premières applications dans le jugement des conflits s'élevant entre les Chartes édictées par la puissance métropolitaine et les statuts, œuvre des législatures d'Etats (Rhode-Island 1786 et Caroline du Nord 1787). Suivant le vœu des constituants fédéraux, il se serait poursuivi sous le régime constitutionnel par suite de l'absence de textes le prescrivant formellement et, au contraire de l'existence de certaines facilités en vue de son fonctionnement : « Le pouvoir judiciaire fédéral s'étend à tous les litiges qui peuvent naître, en droit strict ou en équité, par application de cette constitution et des lois des Etats-Unis (Chap. 3, sect. 2, § 1) et « La constitution et les lois des Etats-Unis, qui seront faites conformément à celle-ci... seront la loi suprême du pays » (art. 6,

§ 2). *Ces textes constitutionnels n'interdisent point le contrôle, mais ne contiennent pas une habilitation explicite à exercer ce contrôle.*

Pour d'autres son apparition pratique ne date que de 1803 et se rattache alors à un cas demeuré célèbre, d'examen d'un acte du Congrès : le procès Marbury-Madison et, tout particulièrement, l'opinion émise à ce sujet par le Chief Justice Marshall.

Quoi qu'il en soit, cette institution devait se développer, *d'abord sous l'influence même de l'organisation politique américaine.* La superposition d'une union fédérale aux Etats particuliers créait un besoin naturel de contrôle du premier, sur les actes des seconds. Les statuts d'Etats contraires à la constitution fédérale devaient être écartés par les Cours suprêmes d'Etats et cette action des juridictions inférieures devait subir un contrôle de la Cour suprême fédérale.

Si la subordination nécessaire des Etats particuliers à l'Etat fédéral donna naissance à cette première forme de contrôle, *son aspect original aux Etats-Unis se développa dans le sens de l'action de la Cour Suprême sur les pouvoirs législatif et exécutif de l'Etat Fédéral.*

Ce qui caractérise le système américain c'est qu'il ne résulte point d'un texte précis, mais simplement d'une habitude coutumière ; qu'il est l'œuvre toute jurisprudentielle des cours de justice interprétant et élargissant quelques notions de droit public. M. Lambert donne comme point de départ au con-

trôle : «... 1^o le *due process of law*, conçu comme autorisant les tribunaux à condamner celles des procédures organisées par les statuts qui ne leur paraissent pas légitimes ; 2^o l'interdiction de la *deprivation of liberty* traitée comme une garantie donnée à un citoyen, non plus seulement contre les contraintes physiques telles que l'incarcération, mais contre toute entrave au libre exercice de son activité économique ; 3^o l'interdiction de la *deprivation of property* comprise comme s'appliquant, non plus seulement à l'expropriation, mais à toute limitation de la propriété entendue dans son sens le plus compréhensif et englobant même les formes les plus imprécises de la fortune acquise ou en voie d'acquisition ; 4^o la prohibition par l'article 1^{er}, section 10, § 1^{er} de la constitution, des lois *impairing the obligation of contracts* interprétée comme destinée à écarter l'ingérence des législatures dans le jeu des conventions pour en doser et en limiter les effets ».

Il convient de préciser, autant que possible, le sens de la notion *due process of law*. Elle a son origine dans le V^e amendement à la constitution fédérale : « personne ne pourra être contraint à perdre la vie, la liberté, ou ses biens, sans une procédure régulière (*without due process of law*) qui se relie au XIV^e amendement, qui a tenté de restreindre les pouvoirs législatifs des Etats particuliers au profit des organes fédéraux : « Aucun Etat ne fera ou appliquera de lois qui restreindraient les privilèges ou immunités des citoyens des Etats-Unis ; aucun Etat ne pri-

vera une personne de la vie, de la liberté ou de ses biens, sans une procédure régulière et ne refusera, à qui que ce soit, dans la sphère de la juridiction, l'égale protection des lois ».

Donner une définition et déterminer le contenu de cette expression est presque impossible, car sous l'influence du travail jurisprudentiel, il est essentiellement variable ; *d'ailleurs il paraît être dans la politique de la Cour Suprême fédérale de ne point se lier par une signification précise*. Dans quel cas la mesure législative prise par un Etat particulier ou l'Etat fédéral, sera considérée comme ne satisfaisant point à cette condition d'être une *procédure régulière* ? le juge est libre de modifier le contenu de cette notion *mobile et élastique* et voici sur ce point l'opinion de M. Hubert Hope : « Les cours et les cours seules, peuvent décider ce qui est loi, qu'il s'agisse de la loi commune statutaire ou fondamentale ». De même l'opinion de l'évêque Headley : « Quand quelqu'un a autorité absolue pour interpréter des lois écrites ou orales, c'est lui qui est en réalité le législateur à tous égards et à toutes fins et non pas la personne qui la première les a écrites ou prononcées » (1).

87. — Par le canal de l'examen du *due process of law* les cours de justice américaines en sont venues à quitter le *domaine du pur droit et de la justice pour*

1. Cités par Lambert, *Le Gouvernement des Juges*, op. cit.

glisser dans le domaine politique. Le contrôle de tel statut, à l'occasion d'un procès particulier qui leur est soumis, n'est point contenu dans les limites précises qu'impliquerait l'existence d'un texte constitutionnel comme une déclaration des droits. Le champ d'activité que la Cour Suprême a bien voulu se délimiter a évolué largement. Ayant son origine dans le besoin de faire respecter le vieux fond de droit individualiste d'origine anglaise, le *common-law*, elle en est venue à ne trouver de bornes que dans sa volonté de limiter les pouvoirs législatif et exécutif d'après *ses propres conceptions économiques et politiques.* Sur ce dernier point, ses tendances conservatrices se sont manifestées plus spécialement contre la législation sociale intervenant en faveur du travail.

Aussi le pouvoir judiciaire est-il considéré comme exerçant une partie des attributions du pouvoir législatif. En un mot, les juridictions poursuivent l'examen des statuts en s'inspirant de tendances politiques et économiques qui font ressortir de l'ensemble de leurs décisions, une politique bien déterminée. Les étiquettes mêmes qui qualifient ce fonctionnement des juridictions, caractérisent le système : *Gouvernement de juges* ou bien *oligarchie de la robe.*

88. — L'application d'un tel système aussi élastique et vague dans ses contours, n'est pas sans inconvénients. Dans les juridictions inférieures, l'élection du juge l'oblige à appliquer pendant son mandat, un programme défini qui n'est pas sans entra-

ver, évidemment, sa conscience et sa liberté. Les intérêts électoraux se traduisent fatalement, sur les décisions du juge saisi de l'inconstitutionnalité, par la voie de l'exception.

Si le pouvoir diffusé dans l'ensemble des judicatures de suspendre l'exécution des lois, ne peut être assimilé à l'exercice propre du pouvoir législatif, il constitue néanmoins un *veto* à l'application de ses volontés.

Cette action des juridictions inférieures est contrôlée par la Cour suprême fédérale. En ce qui concerne cette juridiction supérieure, les inconvénients signalés disparaissent grâce à la valeur et à la haute conscience de ses membres. *L'influence politique apparaît très clairement dans sa formation ainsi que sa tendance à se substituer au corps législatif.* Elle est composée de neuf juges, dont un président : le *Chief-Justice*, qui sont nommés par le président des Etats-Unis, avec approbation du Sénat fédéral.

Le fait de posséder des pouvoirs étendus en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, a pour conséquence de donner à chaque nomination de juge une grande importance. Le changement de majorité peut entraîner une plus ou moins grande restriction de tel courant législatif, inspiré par des idées déterminées, par exemple : dans la législation sur les rapports du travail et du capital, ou sur le droit de propriété, la liberté, etc. Si on considère que des décisions importantes ont été prises à la majorité de 5 voix contre 4, on conviendra de l'importance de chaque nomination.

Pratiquement l'accession d'un nouveau membre donne lieu à des discussions où sont examinées, non seulement les opinions politiques du candidat, mais encore son origine géographique, conséquence du caractère fédéral de l'Etat. L'activité de la Cour suprême est très importante ; elle a prononcé de nombreuses invalidations de loi dans ces dernières années.

89. — Enfin les pouvoirs de la Cour suprême fédérale se sont récemment étendus jusqu'à une conséquence extrême du contrôle de constitutionnalité, *l'examen des amendements à la constitution*. C'est à propos des XVIII^e et XIX^e amendements,¹ concernant respectivement la prohibition de l'alcool et le vote des femmes, que la Cour fédérale a été sollicitée de donner son avis sur la constitutionnalité d'un amendement.

Dans l'affaire Rhode-Island-Palmer du 7 juin 1920 qui se rattache au XVIII^e amendement, la Cour suprême fédérale s'est reconnue compétente pour examiner les moyens qui lui furent présentés, mais sans formuler une opinion bien définie sur l'étendue de ses pouvoirs en matière de contrôle de constitutionnalité des amendements. La Cour Suprême rejette la demande au fond. Le pouvoir judiciaire détient évidemment là une arme efficace contre toute atteinte, par la voie constitutionnelle, de ses prérogatives politiques.

*
* *

Sur la bibliographie de la question :

LAMBERT, *Le Gouvernement des juges, op. cit.*

CH. BENOIST, *Les deux parlementarismes*, 13 janvier 1902.

J. M. BECK, *La Constitution des E. U.* Avant-propos
Larnaude. Paris, 1923.

LARNAUDE, *La Constitution aux E. U.* (*Bulletin de la
Société de Législation comparée*, 1902, p. 175).

DOUGHERTY, *Power of the federal judiciary over legislation*.
New-York, 1912.

WILLOUGHBY, *The constitutional law of U. S. A.* New-
York, 1910.

JAMES BRADLEY THAYER, *The origin and the scope of the
american doctrine of constitutional law*, dans
Legal essays. Boston, 1908.

CHAPITRE III

En Roumanie

90. — Le contrôle de constitutionnalité a, dans ce pays, une origine *purement jurisprudentielle*. Il a subi une évolution intéressante du fait que cette activité du pouvoir judiciaire a été reconnue et consacrée par la constitution roumaine de 1923, après un fonctionnement de quelques années.

C'est la constitution de 1866 qui a permis implicitement le fonctionnement du contrôle. Elle consacre, en effet : la *séparation des pouvoirs et des limitations spéciales à l'exercice du pouvoir législatif par rapport au pouvoir constituant*. De plus, les libertés individuelles sont proclamées et garanties, mais sans que cette garantie se traduise par l'organisation effective d'une procédure de contrôle de constitutionnalité. Sont assurées : la liberté de conscience, la liberté de la presse, la liberté d'association (art. 5, titre II), la liberté individuelle (art. 13). Quant à la propriété inviolable et sacrée, elle est garantie par l'article 19, mais d'une façon particulière, en ce que le texte constitutionnel pose des limites à l'expropriation qui ne peut être déclarée que pour : créer ou améliorer les

voies de communication, effectuer des travaux de salubrité publique ou de défense nationale.

91. — La première déclaration d'inconstitutionnalité date de 1902 et fit écarter l'application d'une loi agraire votée en 1900 et contraire à l'article 132 de la constitution, prononcée par la deuxième section de la Cour de Cassation roumaine. Par cette décision l'article 1^{er} de la loi fut déclaré « *sans effet juridique* ».

La deuxième décision juridictionnelle se rattache à une affaire intéressante par l'ampleur des questions débattues et résolues par la Cour de cassation.

C'est l'affaire : Société des Tramways de Bucarest contre maire de Bucarest et ministre de l'Intérieur, qui fit d'abord l'objet d'un jugement du tribunal de Bucarest où sont précisés successivement plusieurs points. Un tribunal peut-il refuser l'application de la loi parce que contraire à la constitution? Voici en quels termes le jugement y répond : « Considérant que d'après les principes de notre constitution, l'Etat est composé de trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, dont les attributions essentielles sont déterminées par la constitution ; que chacun de ces pouvoirs doit se maintenir dans le cercle de sa compétence et en même temps maintenir ses attributions. Considérant que le pouvoir législatif a comme attributions de confectonner les lois, tandis que le pouvoir judiciaire à celles de les appliquer dans les différents litiges

déduits par les parties devant lui (constitution, art. 14 et 36)... Considérant que les lois constitutionnelles sont, tout de même, des lois et que par conséquent leur application aux litiges entre parties est de la compétence du pouvoir judiciaire tout comme l'application des lois ordinaires. Il en résulte que, si la loi qu'on invoque devant le tribunal était contraire aux dispositions précises de la constitution, le juge doit accorder la préséance aux dispositions constitutionnelles qui doivent s'imposer par leur autorité, tant au législateur qu'au juge. Considérant que les attributions du pouvoir judiciaire résultent du principe même de ce pouvoir, car son rôle constitutionnel consiste dans l'application des lois, tant constitutionnelles qu'ordinaires dans les procès déduits devant lui, ce qui implique nécessairement, en cas de contrariété entre les lois, sa compétence pour décider laquelle doit être préférée, *de sorte qu'il n'y a pas besoin de l'existence d'un texte formel pour attribuer à la compétence du tribunal, la connaissance de la constitutionnalité des lois dans les procès de sa compétence, mais qu'au contraire il faudrait un texte formel pour lui enlever cette compétence* » (1).

Le tribunal se reconnaît compétence en matière de contrôle de constitutionnalité; ce point admis, sur la question de fond, il décide que : le pouvoir législatif s'est immiscé dans les attributions du pouvoir judiciaire, en tranchant par la loi du 18 décembre 1911,

1. Oresco, *op. cit.*, p. 78.

un procès dont ce dernier était saisi, violant ainsi l'article 36 de la constitution qui réserve aux tribunaux la solution des litiges. De plus, l'article 14 stipule que personne ne peut être soustrait à ses juges naturels : or, le pouvoir législatif a tranché le conflit pendant, devant le tribunal de Bucarest.

92. — Enfin, un argument intéressant sur la portée de l'article 19 qui consacre l'inviolabilité de la propriété. La loi attaquée avait réglé de sa propre autorité la nouvelle situation pécuniaire des actionnaires de la société des tramways et à leur détriment. Le tribunal admet que s'ingérer dans les rapports de la société et de ses actionnaires avec le concessionnaire en modifiant leurs droits, constitue *une véritable expropriation contraire à l'inviolabilité de la propriété*. C'est donc la *propriété mobilière* qui est garantie par ce jugement. En fait, il s'agit d'une atteinte portée à des droits acquis mobiliers entrés dans le patrimoine de la société et de ses actionnaires. Et le tribunal écarte l'application de la loi en cause.

Sur recours devant la Cour de cassation, pour excès de pouvoir du tribunal, celle-ci confirma le jugement par son arrêt du 16 mars 1912 et reconnut la parfaite régularité de la sentence attaquée.

Ainsi le contrôle de constitutionnalité des lois par la *voie de l'exception* entre dans les mœurs constitutionnelles de la Roumanie.

93. — Cette procédure coutumière devait se main-

tenir jusqu'à la promulgation de la constitution roumaine de 1923. Elle consacre son article 103 à la reconnaissance formelle du contrôle de constitutionnalité : « *Seule la Cour de cassation toutes chambres réunies a le droit de juger la constitutionnalité des lois et de déclarer inapplicables celles qui sont contraires à la constitution.* Le jugement sur l'inconstitutionnalité des lois est limité au cas mis en cause... Le droit de recours en cassation est d'ordre constitutionnel ».

Dans l'élaboration de ce texte le principe fut admis sans discussion, mais il fallait régler la question de compétence : l'examen de la constitutionnalité des lois devait-il être considéré comme un simple incident du procès ou bien fallait-il disjoindre l'incident du fond et le faire trancher par la haute Juridiction ? C'est ce dernier système qui fut adopté par les assemblées constituantes.

L'article 29 de la loi du 20 décembre 1925 précisa cette disposition constitutionnelle en édictant les modalités d'application. La question de la constitutionnalité échappant à la compétence de la juridiction saisie du fond, il fallait fixer les conséquences qui en découlaient : « La Cour de cassation jugera également et cette compétence lui sera exclusive, la question de la constitutionnalité d'une loi et déclarera inapplicable celle contraire aux dispositions de la constitution. L'instance devant laquelle a été élevée l'exception d'inconstitutionnalité jugera le procès sans s'occuper de la question d'inconstitutionnalité qui viendra

devant la Cour de cassation, le procès définitivement jugé ».

« Dans le cas où un tribunal ordinaire est saisi comme instance de recours, celui qui invoque que la loi est inconstitutionnelle pourra exercer un recours direct à la Cour de cassation ».

« Si les deux parties sont d'accord pour faire juger l'exception d'inconstitutionnalité en premier lieu par la Cour de cassation, le procès est suspendu et le dossier renvoyé à la Cour de cassation sections réunies ».

En interprétant ce texte la Cour de cassation a admis que l'exception d'inconstitutionnalité devait être élevée au cours même du procès et non pas pour la première fois devant elle.

Enfin, dans un arrêt du 24 septembre 1925, la haute Juridiction a réduit son rôle à l'examen *intrinsèque* de la loi, laissant aux juridictions ordinaires le soin de vérifier la régularité extrinsèque de l'acte législatif.

L'institution telle qu'elle est établie dans la Constitution de 1923, fonctionne très normalement en Roumanie.

*
* * *

Sur la bibliographie de la question, consulter :

V. ORESCO, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Roumanie*. Paris, 1929.

Consultation de Jurisconsultes parisiens, *R. du droit public*, 1912, p. 138 et 305. Mémoire Berthélemy-Jèze, p. 189.

Note Berthélemy, s. trib. Ilfow, 2 février 1912 ; Sirey 12-4-9 et Cass. Roumanie, 16 mars 1912 ; Dalloz 12-2-20.

CONCLUSION

Valeur politique, économique et sociale de l'action du Tribunal Suprême.

94. — L'existence de la haute Juridiction dans l'ensemble des organes constitutionnels a une valeur pratique considérable, *car ses arrêts constituent la sanction du principe de la séparation des pouvoirs*, à la base du régime depuis 1917.

La collaboration des trois pouvoirs composant la puissance publique est organisée. Dans l'exercice du pouvoir et par suite de cette collaboration même, les empiètements des autorités dans leur domaine respectif sont toujours possibles, mais doivent être rigoureusement évités. L'équilibre entre ces membres du pouvoir doit toujours être maintenu comme une condition essentielle du fonctionnement normal de l'organisme constitutionnel. C'est précisément au pouvoir judiciaire, par l'intermédiaire du Tribunal Suprême, qu'est échu ce rôle comme une conséquence essentielle du respect de la liberté moderne.

Ainsi le Tribunal Suprême est intervenu pour vérifier l'action du pouvoir législatif sur le domaine réservé au pouvoir judiciaire, dans l'arrêt Blériot.

La juridiction constitutionnelle a étendu son action au *contrôle extrinsèque* de l'acte qui lui est soumis et notamment à la régularité de forme de l'ordonnance. *Par cette voie il cantonne les pouvoirs législatif et exécutif en leurs attributions respectives dans l'intérêt de l'individu.* L'empiètement de l'ordonnance ou arrêté dans le domaine de la loi trouve une sanction. Le vice de forme qui infirme une ordonnance prise en matière législative, reconnu par le Tribunal Suprême, constitue un motif d'annulation devant cette haute Juridiction. Mais la constitution prévoit une procédure spéciale en vue de déterminer la nature législative ou exécutive d'une mesure à prendre : l'article 21, § 2, stipule : « En cas de divergence d'interprétation sur le point de savoir si, aux termes des dispositions constitutionnelles, il y a lieu de recourir à une loi ou à une ordonnance, le Prince décide, par ordonnance Souveraine, après avis conforme du Conseil d'Etat ».

En exécution de cette disposition une ordonnance Souveraine peut intervenir en une matière reconnue par le Conseil d'Etat comme rentrant dans la compétence du pouvoir exécutif. Si une personne porte cet acte devant la haute Juridiction pour vice de forme, malgré le fonctionnement de la procédure de l'article 21, quel sera le rôle du Tribunal Suprême ? *Ces deux procédures constitutionnelles se placent à deux temps différents de l'élaboration de l'acte.* L'article 21 a pour but de décider, par l'intermédiaire d'un corps administratif, de la nature de la mesure à

prendre... Elle fonctionnera logiquement au moment où la divergence d'interprétation se manifeste, c'est-à-dire au moment de l'élaboration de l'acte. Sur cette décision l'action du juge s'exerce par le recours porté devant lui. Le contrôle extrinsèque des actes permet une super-vision de cette décision dans l'intérêt de l'individu. Par l'effet de cette extension du contrôle, le respect des prescriptions constitutionnelles est assuré par le juge et introduit, de ce fait, dans le fonctionnement de la constitution, *un élément de légalité de la plus haute importance.*

En France, le contrôle de constitutionnalité a été préconisé pour *limiter l'absolutisme parlementaire*, résultant des lois de 1875, qui constitue la négation même du principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif est devenu prépondérant, avec tendance à s'identifier avec la Souveraineté même. La réaction est inévitable. Se fera-t-elle par la limitation de ses pouvoirs dans la constitution en consacrant les droits individuels, ou par le renforcement des attributions de l'exécutif ? Le discours récent du Doyen d'âge à la rentrée de la Chambre des Députés, témoigne de ce besoin (1).

95. — *L'action du Tribunal Suprême est limitée par le fait qu'elle ne doit point rompre l'équilibre des pouvoirs au profit du pouvoir judiciaire. L'exem-*

1. Séance du 9 janvier 1934, *J. O. D. P. Ch.*, p. 1. 10 janvier sur le contrôle de constitutionnalité des lois.

ple des Etats-Unis est classique. Nous avons rappelé et noté ses principales caractéristiques. Le contrôle de constitutionnalité tend à se déformer et glisser au *Gouvernement des juges*. Tendance d'ailleurs naturelle de tout organisme politique à développer et étendre son action. La formule spéciale qui caractérise le Tribunal Suprême et particulièrement, son caractère intermittent, permettent son maintien dans la norme constitutionnelle. D'autre part, les membres de la haute Juridiction *ne sont pas, jusqu'à présent, des nationaux*. De cette situation spéciale découle l'obligation d'une observation stricte de ce principe d'équilibre des pouvoirs et de sa conséquence, le maintien du Tribunal Suprême dans son rôle constitutionnel, *sans que son action ne tende jamais, par le moyen de l'appréciation de l'opportunité et de la rationalité des actes de l'autorité publique, à exercer une partie même des attributions de celle-ci*.

Cette influence du pouvoir judiciaire dans un système constitutionnel ayant à sa base la séparation des pouvoirs apparaît intéressante à observer, car cette force peut jouer un rôle important dans le fonctionnement de la constitution.

96. — Le Tribunal Suprême veille à l'intégralité des droits publics. L'application pratique a encore cette conséquence *de préciser le contenu des droits et libertés*. Chaque décision du juge contribue à former une jurisprudence qui permet d'en noter les variations dans le temps avec les besoins sociaux

variables. *Cette partie fondamentale du droit public se développe sous l'action constante et méthodique du Juge.* Mais son pouvoir ne va pas jusqu'à augmenter le nombre des droits publics garantis. Seul le pouvoir constituant peut reconnaître aux individus de nouveaux droits. La haute Juridiction veille sur ceux contenus actuellement dans les textes constitutionnels. D'ailleurs cette institution même, issue de la volonté du pouvoir constituant, est sous sa dépendance, par le moyen des révisions constitutionnelles, sauf le contrôle de l'opinion publique.

97. — La Juridiction constitutionnelle a été qualifiée : tribunal administratif (1), par une confusion de son action avec celle du Conseil d'Etat en France. Les problèmes qui s'agitent devant eux, quoique ayant pour but commun la défense des droits des individus, se placent sur deux plans distincts : le Tribunal Suprême statuant sur les recours fondés sur des motifs constitutionnels, le Conseil d'Etat sur les recours en matière administrative. *Leur fonction sociale est donc essentiellement différente.*

98. — Le système du contrôle des pouvoirs par le judiciaire, *place l'ordre social sous la garde du plus conservateur des trois pouvoirs.* Aussi a-t-on assisté aux Etats-Unis à la lutte des judicatures contre la législation sociale ou les mesures d'inspiration socia-

1. Mounié, *op. cit.*, p. 318.

liste qui tendent à amoindrir les droits individuels, en particulier l'ingérence de l'Etat dans les rapports contractuels des individus. Dans la Principauté l'influence du Tribunal Suprême, sur ce point, sera assez restreinte, à supposer qu'il suive la politique des cours américaines. La législation sociale est embryonnaire et les quelques règles existantes sont peu, ou pas observées. Sur l'influence de l'Etat, eu égard au droit de propriété, l'action du Tribunal Suprême est intéressante par sa construction sur le contenu de ce droit. L'intervention de l'Etat dans les conventions en vue de modifier les effets de la volonté des parties a également été examinée par la haute Juridiction.

En scrutant ces interventions étatistes dans le domaine des droits individuels, le Tribunal Suprême statue dans la parfaite logique de son rôle social.

Vu : le Président de la thèse,

A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

Vu : le Doyen,

EDGARD ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

ANNEXES

Ordonnance sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême du 21 avril 1911

SECTION I. — Attributions et composition du Tribunal Suprême.

ARTICLE PREMIER. — Le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours ayant pour objet les atteintes aux droits et libertés consacrés par le titre II de la loi constitutionnelle, qui ne rentrent pas dans la compétence des tribunaux ordinaires.

ART. 2. — Les présentations en vue de la constitution du Tribunal Suprême seront faites conformément à l'article 58 de la loi constitutionnelle.

Si le Prince n'agrée pas ces présentations il lui sera loisible d'en demander des nouvelles.

ART. 3. — Les membres du Tribunal Suprême sont nommés pour quatre ans. Ils pourront être confirmés en cas de présentation nouvelle.

Le Président et le Vice-Président du Tribunal Suprême seront nommés par ordonnance Souveraine.

ART. 4. — Il y a incompatibilité entre les fonctions de

ministre d'Etat, de Procureur général ou de Substitut général et celles de membre du Tribunal Suprême.

ART. 5. — Nul ne peut faire partie du Tribunal Suprême s'il n'est âgé de quarante ans au moins.

ART. 6. — Le Tribunal Suprême ne pourra délibérer valablement qu'au nombre de trois membres présents au moins.

En cas de partage la voix du président sera prépondérante.

ART. 7. — Avant d'entrer en fonctions, les membres du Tribunal Suprême prêteront entre les mains du ministre d'Etat, le serment de remplir avec zèle et impartialité la mission qui leur est confiée.

Ce serment ne sera pas exigé des juges qui auraient déjà prêté un serment professionnel.

ART. 8. — Le Procureur général remplit les fonctions de ministère public près le Tribunal Suprême. En cas d'empêchement il est remplacé par un substitut.

ART. 9. — Le greffier en chef remplit les fonctions de greffier près le même tribunal. En cas d'empêchement, il est remplacé par un commis-greffier.

ART. 10. — Les huissiers assurent, à tour de rôle, le service des audiences.

SECTION II. — Procédure devant le Tribunal Suprême.

ART. 11. — Le recours devant le Tribunal Suprême doit être formé, à peine de déchéance, dans les deux mois, à partir du jour où a eu lieu le fait sur lequel il est fondé, ou à partir du jour où ce fait a pu être connu de l'intéressé.

ART. 12. — Il est introduit, par une requête signée de la

partie elle-même ou d'un avocat-défenseur et contenant l'exposé des faits et des moyens, les conclusions et l'énonciation des pièces à l'appui.

Cette requête est déposée en original au greffe général avec autant de copies qu'il y a de parties mises en cause. Il en est délivré immédiatement récépissé. Dans les deux jours qui suivront, le greffe transmettra une copie à chacun des intéressés sous pli recommandé à la poste, avec demande d'un accusé de réception.

ART. 13. — Dans les vingt jours qui suivront la remise de la copie, la partie contre laquelle le recours est dirigé, y répond par une contre-requête déposée au greffe général, où sur avis de ce dépôt il sera loisible au requérant de s'en faire délivrer copie.

ART. 14. — Dès que le délai fixé par l'article précédent est expiré le greffier en chef le constate par un récépissé joint aux pièces. Il constate de même, le cas échéant, le défaut de production de la partie contre laquelle le recours est dirigé et adresse incontinent les dossiers au Président du Tribunal Suprême.

ART. 15. — Dans les trois jours suivants le président désigne un membre du Tribunal Suprême pour faire un rapport sur le recours et lui transmet les dossiers, que le rapporteur envoie à son tour au procureur général, dès qu'il en a pris connaissance.

ART. 16. — Dans le même délai de trois jours le président du Tribunal Suprême fixe, après avoir pris l'avis du procureur général, les jour et heure de l'audience où les débats auront lieu.

Cette fixation est aussitôt notifiée aux parties par un agent assermenté de l'administration, qui en rapporte récépissé, ou, en cas d'impossibilité, dresse procès-verbal de la notification.

Elle est également notifiée, sans délai, par la voie administrative aux membres du Tribunal.

ART. 17. — Il doit y avoir un délai de 15 jours au moins et de 30 jours au plus, entre la notification et le jour de l'audience, sauf au Tribunal Suprême à ordonner le renvoi des débats pour cause dûment justifiée, à la demande des parties ou même d'office.

ART. 18. — Les parties se présentent à l'audience en personne ou par le ministère d'un avocat-défenseur.

Toutefois, le président du Tribunal Suprême peut autoriser exceptionnellement un avocat étranger à plaider devant ce tribunal, sur la demande qui doit lui en être adressée par la partie elle-même, 8 jours au moins avant l'audience.

Le ministre d'Etat peut se faire représenter par un membre du Conseil de Gouvernement, ou par tout autre fonctionnaire expressément délégué à cet effet.

ART. 19. — Au début de l'audience, l'huissier fait l'appel des parties.

Si le requérant ne se présente pas en personne ou par un avocat-défenseur, sans avoir justifié d'un empêchement légitime, son recours est déclaré non venu et ne peut être renouvelé.

Si la partie adverse ne comparait pas dans les mêmes conditions, il est statué sur les conclusions du requérant.

Si l'une des parties justifie d'un empêchement légitime, le Tribunal Suprême renvoie l'affaire à une autre audience qu'il fixe à une date, aussi rapprochée que possible. Les parties sont de nouveau convoquées, en la forme prescrite par l'article 16.

ART. 20. — Après l'appel des parties, si l'affaire est retenue, le président donne la parole au rapporteur, qui résume les faits et les moyens sans ouvrir d'avis.

Les parties sont ensuite entendues dans leurs observations ou plaidoiries et le ministère public donne ses conclusions.

ART. 21. — La décision est rendue soit séance tenante, soit à une audience ultérieure, sans pouvoir être ajournée au-delà d'une quinzaine.

ART. 22. — Le Tribunal Suprême peut, avant de statuer au fond, ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité.

ART. 23. — Les audiences du Tribunal Suprême sont publiques. Toutefois le tribunal peut ordonner même d'office, que les débats y compris le rapport et les conclusions du ministre public, auront lieu à huis clos, s'il estime que la discussion publique peut provoquer du désordre ou du scandale.

Dans ce cas, le requérant a le droit de désigner trois personnes majeures et ayant leur résidence dans la Principauté qui devront être admises à assister aux débats.

La décision doit toujours être prononcée en audience publique.

SECTION III. — Effets du Recours et de la Décision.

ART. 24. — Le recours ne suspend pas l'exécution des actes ou mesures contre lesquels il est formé.

ART. 25. — Lorsque le recours est admis, le Tribunal Suprême, autant qu'il est possible, annule les actes et mesures qui l'ont motivé et ce qui en a été la suite.

ART. 26. — Le requérant dont le recours est reconnu téméraire peut être condamné à une amende de cent à cinq cents francs.

ART. 27. — La décision du Tribunal Suprême est adressée directement au Prince par le président.

Notification en est donnée aux parties en la forme déterminée par l'article 16.

ART. 28. — Le Tribunal Suprême est seul compétent pour statuer sur les difficultés qui s'élèveraient au sujet de l'exécution de ses décisions.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ART. 29. — Toutes les pièces relatives aux recours portés devant le Tribunal Suprême seront dispensées du timbre et enregistrées gratis, pourvu que leur destination spéciale y soit indiquée.

Constitution monégasque du 5 janvier 1911

révisée le 18 novembre 1917 (1)

HORS TITRES.

(0.18 nov. 1917, art. 1^{er}) : Sont assurés : la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, le fonctionnement d'un Conseil de Gouvernement délibératif, et la participation d'un Conseil National à la confection de la loi.

TITRE PREMIER. — Le Prince, Le Territoire, Le Domaine.

ARTICLE PREMIER. — La Principauté de Monaco forme un Etat indépendant.

ART. 2. — La liberté et la souveraineté du Prince sont telles qu'elles ont été reconnues et consacrées de tous temps par les traités internationaux, notamment par les Traités conclus entre la France et la Principauté le 14 septembre 1641 et le 2 février 1861. 4

ART. 3. — Le Domaine public de la Principauté est constitué par prélèvement sur le Domaine privé du Prince. Il est inaliénable et imprescriptible.

Font partie du Domaine public, les rues, places et che-

1. D'après: Organisation Constitutionnelle, *op. cit.*

mins de la Principauté, sous la condition qu'ils demeureront toujours affectés à la circulation publique, et exception faite des rues et chemins qui sont le prolongement de routes françaises.

En font également partie, en sus des immeubles dont il est parlé aux articles 432 et 433 du Code civil, les terrains et bâtiments qui seront énumérés dans l'ordonnance qui sera rendue par le Prince, dans un délai de trois mois, en exécution des présentes.

ART. 4. — Le Prince pourvoit aux besoins de la Principauté à l'aide des recettes, revenus et produits du Domaine privé ou public, réel ou incorporel.

Les dépenses de la Principauté sont divisées en deux parties :

La première partie, intitulé *Services consolidés*, comprend les « dépenses de souveraineté », savoir notamment les charges de la Famille princière, de la maison du Prince avec tout ce qui s'y rapporte, les dotations, les pensions, les frais du Gouvernement, de la représentation diplomatique, de la sûreté publique, des cultes, de la justice, et autres analogues.

La deuxième partie, intitulée *Services intérieurs*, comprend :

1^o Les dépenses d'intérêt national déterminées à l'article 33 de la présente Constitution.

2^o Les dépenses communales.

TITRE II. — Les Droits publics.

ART. 5. — Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges.

Sont Monégasques :

1^o Tout individu né, dans la Principauté ou à l'étranger, d'un père monégasque,

L'enfant naturel, dont la filiation est établie pendant sa minorité, par reconnaissance ou par jugement, suit la nationalité de celui de ses parents à l'égard duquel elle a été d'abord constatée. Si elle résulte, à l'égard du père et de la mère, d'actes ou de jugements concomitants, l'enfant suit la nationalité du père.

2^o La femme étrangère qui épouse un sujet monégasque.

3^o Tout étranger naturalisé.

La naturalisation est accordée par ordonnance Souveraine, après enquête sur la moralité et la situation du postulant.

Peuvent être naturalisés.

a) L'étranger qui justifie d'une résidence de dix années dans la Principauté, après qu'il a atteint l'âge de vingt-et-un ans accomplis.

b) L'étranger qui a obtenu du Prince l'autorisation d'établir son domicile dans la Principauté, conformément à l'article 13 du Code civil, après trois ans de domicile à dater de la promulgation de l'ordonnance d'autorisation.

Il n'est pas porté atteinte aux droits acquis jusqu'à ce jour.

ART. 6. — La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

ART. 7. — Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

ART. 8. — Le domicile est inviolable ; aucune visite

domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

ART. 9. — La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

ART. 10. — La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garantis, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

ART. 11. — Nul ne peut être contraint de concourir, d'une manière quelconque, aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

ART. 12. — Les Monégasques ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air qui restent entièrement soumis aux lois de police.

ART. 13. — Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions, signées par une ou plusieurs personnes.

ART. 14. — Un Tribunal Suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre.

TITRE III. — Le Gouvernement.

ART. 15. — Le gouvernement de la Principauté est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un ministre d'Etat, assisté d'un Conseil.

ART. 16. — (O. 1917) (1). Le ministre d'Etat représente le Prince ; il a la direction supérieure des Services administratifs ; il dispose de la force publique ; il préside, avec voix prépondérante, le Conseil de Gouvernement.

ART. 17. — Le Conseil de Gouvernement comprend, sous la présidence du ministre d'Etat, trois conseillers nommés par le Prince, et placés chacun à la tête d'un des trois départements suivants :

1^o INTÉRIEUR (Police générale, Sûreté publique, Instruction publique et Beaux-Arts, Cultes, Hôpitaux et Etablissements de Bienfaisance, Tutelle administrative *de la Commune*) (2).

2^o FINANCES (Budget national, Enregistrement, Administration du fonds de réserve, Domaines, Trésorerie, Perceptions diverses, Rapport avec les Sociétés à monopole, Tutelle financière *de la Commune*) (2).

3^o TRAVAUX PUBLICS et AFFAIRES DIVERSES (Voirie et Travaux publics, Hygiène et Salubrité publique, Port).

(Addition O. 1917). Toute décision ou proposition du Conseil de Gouvernement sera précédée d'une délibération dont le procès-verbal devra être consigné sur un registre spécial portant, à la suite du vote, les signatures des membres présents.

(Addition O. 1917). Les arrêtés ministériels viseront les délibérations qui s'y rapportent.

1. Ancien texte : « Le ministre d'Etat représente le Prince ; il est spécialement chargé des relations extérieures de la Principauté ; il a la disposition de la force publique ; il dirige les services judiciaires ; il préside, avec voix prépondérante, le Conseil de gouvernement ; il préside aussi le Conseil d'Etat. » — Cf. art. 1, 2, 3, 4, 12, 13 et 14 de l'ordonnance du 14 avril 1857 sur les attributions du Gouverneur général.

2. Voir la note sous l'article 35.

ART. 18. — Des chambres ou comités techniques pourront être institués par ordonnance du Prince pour seconder les Conseillers de Gouvernement dans l'exercice de leurs attributions.

TITRE IV. — Le Conseil d'Etat.

ART. 19. — (*O. 1917*). (1) La Composition du Conseil d'Etat est réglée par ordonnance Souveraine.

La présidence du Conseil sera exercée par le Directeur des Services judiciaires.

ART. 20. — Le Conseil d'Etat est chargé de la préparation des projets de lois et d'ordonnances qui seront soumis à son examen par le Prince; il examine, prépare, chaque année, et fait approuver par le Prince le projet de budget des dépenses de la Principauté.

TITRE V. — Le Pouvoir Législatif.

ART. 21. — Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et par un Conseil national.

(*Addition O. 1917*). Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux.

(*Addition O. 1917*). En cas de divergence d'interprétation sur le point de savoir si, aux termes des dispositions constitutionnelles, il y a lieu de recourir à une loi ou à une ordonnance, le Prince décide par ordonnance Souveraine, après avis conforme du Conseil d'Etat.

1. Disposition transitoire de l'art. 7, même Ordonnance : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé, le Conseil d'Etat conservera sa composition provisoire actuelle. Toutefois, à partir du 1^{er} janvier 1918, le Directeur des Services Judiciaires en prendra la présidence. »

ART. 22. — (*O. 1917*). Le Conseil national comprendra douze membres élus, au scrutin de liste, par un Collège électoral de trente membres, formé de neuf délégués du Conseil communal, pris dans son sein, et de vingt-et-un électeurs désignés par le suffrage universel.

Ces vingt-et-un électeurs ne devront remplir d'autres conditions d'éligibilité que celles exigées pour l'électorat mais ils ne pourront être choisis parmi les Conseillers communaux.

Le Conseil national est élu pour quatre ans.

ART. 23. — Le Bureau du Conseil national comprend un Président et un Vice-Président, choisis, chaque année, par le Prince, parmi les membres du Conseil.

(*Addition O. 1917*). Il y a incompatibilité entre les fonctions de Maire et celles de Président du Conseil national.

ART. 24. — Le Conseil national arrête son règlement intérieur qui doit être approuvé par le Prince.

ART. 25. — Le Conseil national se réunit, chaque année, en deux sessions ordinaires, en mai et en octobre, sur la convocation du Gouvernement princier.

Chacune de ces sessions aura, au plus, une durée de quinze jours.

ART. 26. — Le Prince prononce la clôture des sessions. Il peut aussi convoquer le Conseil en sessions extraordinaires.

ART. 27. — Le Prince peut, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, prononcer la dissolution du Conseil national ; dans ce cas, il sera procédé à la nouvelle élection dans le délai de trois mois.

ART. 28. — Le Prince communique avec le Conseil national par des messages qui sont lus par le ministre d'Etat.

ART. 29. — Le ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement ont leurs entrées et leurs places réservées au Conseil national. Ils doivent être entendus quand ils le demandent.

ART. 30. — L'initiative et la sanction des lois appartiennent au Prince. Le Prince leur confère la force obligatoire par une promulgation (1).

ART. 31. — Le Conseil national a la faculté de demander au Prince de proposer une loi sur un sujet déterminé, mais en indiquant, sous forme d'avant-projet, notamment en matière de travaux, les dispositions qui pourraient y trouver place, et les voies et moyens d'exécution.

ART. 32. — Aucune contribution directe ne peut être établie que sur le vœu du Conseil national.

ART. 33. — Les dépenses soumises aux délibérations du Conseil national concernent :

1^o Les travaux publics ;

2^o Les services de l'instruction publique et des beaux-arts ;

3^o Les services hospitaliers, d'hygiène et de bienfaisance.

ART. 34. — Il sera pourvu à ces dépenses au moyen de crédits prélevés sur les ressources générales de la Trésorerie.

Lorsque les opérations budgétaires auront laissé des reliquats disponibles sur les prévisions, ces reliquats, au lieu de tomber en annulations de crédits, seront versés

1. Sur les propositions, sanctions et promulgations des lois, voir ordonnance 15 avril 1911, art. 18 à 25. Ce dernier article est ainsi conçu : « Le Prince sanctionne la loi en faisant inscrire sur la minute que la dite loi, adoptée par le Conseil national, sera publiée pour être exécutée comme loi de l'Etat ». Cf. le Titre IV du *Règlement* du 13 août 1814 *concernant les relations des Chambres avec le Roi* (Louis XVIII).

dans un fonds de réserve, à la formation initiale duquel le Prince contribue par un don d'un million de francs.

ART. 35. — Le Conseil national détermine, au cours de la session d'octobre et pour l'exercice commençant le premier janvier suivant, les sommes qui pourront être laissées à la disposition du *Conseil communal*, en vue des services, des travaux et des dépenses d'intérêt local, rentrant dans ses attributions (1).

ART. 36. — Dans le cas où le budget des dépenses de la Principauté n'aurait pas été arrêté en temps utile par le Conseil national, il y sera pourvu par ordonnance Souveraine, en prenant pour base les chiffres de l'année précédente.

TITRE VI. — La Commune.

ART. 37. — (O. 1917) (2). La Principauté ne formera qu'une seule commune.

ART. 38. — (O. 1917). Il n'y aura qu'une seule administration municipale, un seul Conseil communal et une Municipalité unique composée d'un Maire et de trois Adjoints.

ART. 39. — (Paragraphe 1^{er} ainsi modifié par O. 1917). Le Conseil communal comprend quinze membres, élus pour trois ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste.

1. La Commune *unique* de Monaco ne fut reconstituée que par la modification apportée, le 18 novembre 1917, à l'art. 37 du 5 janv. 1911.

2. Ancien texte de l'article 37 : « Le territoire de la Principauté est divisé en trois communes, correspondant aux agglomérations de Monaco, de La Condamine et de Monte-Carlo, et ayant chacune à sa tête un corps municipal ».

Il n'existe aucune incompatibilité entre le mandat de Conseiller communal et celui de Conseiller national.

ART. 40. — Le Conseil communal se réunit tous les trois mois, en session ordinaire. La durée de chaque session ne peut se prolonger au-delà de huit jours.

ART. 41. — Des sessions extraordinaires peuvent, en outre, être tenues sur la réquisition ou avec l'autorisation du ministre d'Etat, pour des objets déterminés.

ART. 42. — (*O. 1917*). Le Conseil communal peut être dissous par arrêté du ministre d'Etat, après avis du Conseil d'Etat.

ART. 43. — (*O. 1917*). En cas de dissolution du Conseil communal, une Délégation spéciale est chargée par le ministre d'Etat d'en remplir les fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau Conseil. Il est procédé à cette élection dans les trois mois.

ART. 44. — Le Conseil communal est présidé par le Maire, ou, à défaut, par l'adjoint ou le conseiller qui le remplace suivant l'ordre du tableau.

ART. 45. — Le Conseil communal délibère sur les affaires de la Commune. Ses délibérations, communiquées au ministre d'Etat, sont exécutoires dix jours après cette communication, sauf opposition de sa part.

ART. 46. — Le Conseil communal statue, de la manière prévue à l'article précédent, sur les matières ci-après :

1° Organisation et fonctionnement des Services locaux ;
règlements de police municipale locale, d'hygiène, de prévoyance sociale locale ;

2° Projets de nivellement et d'alignement de la voie publique dans l'étendue de la Commune ;

3° Projets de construction d'édifices communaux ;

4° Budget communal.

ART. 47. — Le budget de la Commune est alimenté par le produit des propriétés communales et par les sommes mises, chaque année, par le Conseil national à la disposition de la Commune.

ART. 48. — (*Paragraphe 1^{er} ainsi modifié par O. 1917*).
Le Maire et les Adjoints sont élus par le Conseil communal parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages. Cette élection doit avoir lieu dans le mois qui suit celle du Conseil communal.

Si, après deux scrutins, aucun candidat n'a obtenu la majorité requise, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux candidats qui ont réuni le plus de suffrages.

En cas d'égalité, le plus âgé est nommé.

La séance dans laquelle l'élection a lieu est présidée par le plus âgé des membres présents du Conseil communal.

ART. 49. — Le Maire est l'agent de l'autorité supérieure pour l'exécution des lois et règlements. Il est l'agent et le représentant de la Commune pour la conservation et l'administration de ses propriétés, pour l'exécution des délibérations du Conseil communal et pour la direction des Services municipaux. Il représente la Commune en Justice. Il est officier de l'état civil.

(*Paragraphe 2^e ainsi modifié par O. 1917*). — En cas d'absence ou d'empêchement, le Maire est remplacé par un de ses Adjoints ou, à leur défaut, par un Conseiller communal en suivant l'ordre du tableau.

ART. 50. — Jusqu'à concurrence des sommes allouées au Conseil communal, il sera ouvert des crédits au Maire, en sa dite qualité, à la Trésorerie de la Principauté.

ART. 51. — Le maire seul peut délivrer des mandats payables à la Trésorerie, dans la mesure de ces crédits,

soit à son nom, soit au nom de toute autre personne.

Néanmoins, s'il refusait de mandater une dépense régulièrement autorisée et liquide, il y serait pourvu par le ministre d'Etat dont l'arrêté tiendrait lieu de mandat du maire.

ART. 52. — Les comptes de l'administration financière du maire pour l'année écoulée sont par lui présentés au Conseil communal au début de l'année nouvelle.

Ils devront être soumis à l'approbation du ministre d'Etat.

ART. 53. — Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes de sa fonction, le ministre d'Etat peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office.

ART. 54. — (*Paragraphe 1^{er} ainsi modifié par O.1917*). Le maire et les adjoints peuvent être suspendus pour deux mois par arrêté du ministre d'Etat.

Ils peuvent être révoqués par arrêté du ministre d'Etat, rendu après avis du Conseil d'Etat.

Le maire ou l'adjoint révoqué cessera de faire partie du Conseil Communal et ne pourra y être réélu qu'après un délai de trois ans.

ART. 55. — Sont maintenues, en tant qu'elles ne sont pas contraires à la présente Constitution, les dispositions des ordonnances Souveraines antérieures, notamment de l'ordonnance sur la police municipale du 11 juillet 1909 et de l'ordonnance sur le Conseil communal du 7 mai 1910.

ART. 55 bis. — (*O.1917*). L'âge de l'éligibilité au Conseil national et au Conseil communal est fixé à vingt-cinq ans.

Les Monégasques qui ne résident pas dans la Principauté ne seront pas éligibles au Conseil communal, mais ils pourront être élus au Conseil national.

Ne pourront faire partie du Conseil national : les membres du Conseil de Gouvernement, les magistrats de l'ordre judiciaire et les chefs des Services administratifs gouvernementaux.

Tous les autres fonctionnaires sont éligibles. Néanmoins, le Conseil ne pourra en comprendre plus de trois. Dans le cas où l'égalité des voix entre plusieurs candidats entraînerait l'élection d'un nombre de fonctionnaires supérieur à trois, la préférence serait donnée à l'âge.

ART. 56. — (*Paragraphe 1^{er} ainsi modifié par O.1917*). Les élections au Conseil communal et celles des vingt-et-un électeurs devant compléter le collège électoral prévu à l'article 22 seront régies par les articles 6 à 73 de l'ordonnance du 7 mai 1910, avec les modifications apportées aux articles 10 (3^o) et 60 par l'ordonnance du 3 avril 1911, le tout sauf application des dispositions nouvelles résultant de la présente ordonnance.

Une ordonnance du Prince déterminera les conditions dans lesquelles les femmes seront admises à prendre part à l'élection *du Conseil communal* — sous réserve d'une extension ultérieure de leur capacité qui serait également réglée par ordonnance.

Pareille réserve est faite relativement à l'établissement de la représentation proportionnelle.

TITRE VII. — La justice.

ART. 57. — Aucune modification n'est apportée à l'organisation judiciaire actuelle de la Principauté, telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 18 mai 1909.

ART. 58. — Le Tribunal Suprême institué par l'article 14 de la présente Constitution est composé de cinq membres nommés par le Prince, savoir : un membre pré-

senté par le Conseil d'Etat ; un, par le Conseil national ; deux, par la Cour d'appel ; un, par le tribunal civil de première instance.

Ces présentations sont faites par chacun des corps ci-dessus désignés, à raison de deux pour un siège.

INDEX ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux Nos).

Actes d'administration, 33.

— de Gouvernement, 37.

— se rattachant aux relations extérieures ou de sûreté extérieure, 34-39.

— de salut public intérieur, 38.

Action (annulation par voie d'—), 43.

Amende de procédure, 54.

Amendements à la Constitution (examen des —), 89.

Annulation des actes ou mesures, 57. —

— et de leurs conséquences, 58.

— et rétractation, 59.

— en partie, 59.

Caractère relatif de l'—, 57.

Conséquences pécuniaires de l' —, 60.

Pouvoir d'appréciation dans l'—, 57.

Arrêts du Tribunal Suprême :

Blengino, 30-40-43.

Blériot, 26-67.

Chiabaut, 33 s.-39-71 s.

Ciaudo, 51.

Crovetto, 47-54-64.

De Beaucorps, 28-51-63.

Pasqualini, 26-53-66.

Pavin-Ghizzola, 29-59-65.

autorité de la chose jugée des —

- effet des — entre les parties, 57 s.
- — — au regard des tiers, 61.
- force de chose jugée des —, 56.
- force exécutoire des —, 60.
- forme des —, 53.
- identité des magistrats à la prononciation des —, 53.
- minute des —, 53.
- pouvoir d'interprétation des —, 56.
- pouvoir de statuer sur les difficultés d'exécution des —, 56.
- prononciation des — en audience publique, 53.
- rétroactivité des —, 56.
- transmission au Prince des —, 53.
- Autorité de la chose jugée (principe de l'—), 68.
- Bénéfice de la chose jugée, 69.
- Benoist Charles : proposition de loi, 84.
- Buzot 15.
- Charles III (gouvernement de —), 3.
- Charte de 1848, 1.
- Common-law, 87.
- Commune, 1-6-13.
- Conseil d'Etat, 1 s.-11-36-94.
- Conseil d'Etat français, 31-97.
- Conseil de Gouvernement, 10.
- Conseil national, 12.
- Constitution du 25 février 1848, 1 s.
- du 5 janvier 1911, 8.
- de Roumanie, 1923 (Contrôle de constitutionnalité dans la —), 93.
- Contentieux constitutionnel et contentieux administratif. Contrôle de constitutionnalité et recours pour excès de pouvoir, 31-33-41-43-52-62-74-85.
- Contrôle de constitutionnalité par un organe politique, 80 s.
- — — par le juge, 83-86-V. Tribunal Suprême.
- — — sur les actes des fonctionnaires, 36.
- Contrôle extrinsèque des actes, 26 s.-94.
- intrinsèque — — 63 s.

Contrôle intrinsèque des actes en Roumanie, 91 s.

Cour de Cassation en Roumanie 91 s.

Cour Suprême fédérale 86 s.

rôle politique de la —, 87 s.

Déclaration des droits de 1789, 79.

valeur dans le régime constitutionnel de 1875 de la —, 83.

Défaut des parties. V. Tribunal Suprême.

Dépens, 53.

distraction des —, 53.

Dommages causés à la propriété, 22.

Droits publics, 15-96.

deprivation of liberty, 86.

— — property, 86.

droit de pétition, 23.

— de propriété, 22-63 s.

contenu du —, 65-69.

— — en Roumanie, 92.

garantie à assurer au —, 66-70.

égalité devant la loi, 21.

exercice des —, 71 s.

liberté civile contenue dans les lois de procédure, 75.

liberté de conscience, 23.

— des cultes, 23.

— individuelle, 22.

— d'opinion, 23-71 s.

garantie à assurer à la —, 74.

liberté de la presse, 7.

— de réunion, 7-23.

possession des —, 71 s.

en Roumanie, 90.

Due process of law, 86.

Etat (l'), 9-98.

Exception (annulation par voie d' —), ou par voie d'action, 43.

— — — en Roumanie, 93.

— d'illégalité et contrôle de constitutionnalité, 32.

Expropriation pour cause d'utilité publique, 22-63 s.

— — —, en Roumanie, 90.

- Expropriation détournée en Roumanie, 92.
- Fait du Prince, 65.
- Garanties à assurer aux droits réglementés, 66-70-74.
- Garanties des droits, 24-79.
- Gouvernement des juges, 87-95.
- Gouverneur général, 4.
- Grand juré national, 79.
- Isnard, 79.
- Jurie constitutionnaire, 79 s.
- Justice déléguée et justice retenue, 5-14-55.
- Qualités des parties, 41.
- Libertés publiques. V. Droits publics.
- Loi, 12-26.
 - distinction de la — et de l'ordonnance, 11 s.-94.
 - domaine de la — et de l'ordonnance, 26 s.-94.
 - la — et les droits publics, 19-24-66-69-72 s.
 - la — expression de la volonté générale, 77-80.
 - non-rétroactivité de la — (principe de la —), 68.
- Ministère public, 17-49.
- Ministère d'Etat (pouvoirs du —), 10.
- Oligarchie de la robe, 87-95.
- Opinion publique, 39-96.
- Opportunité des actes et mesures, 66-70-95.
- Ordonnance, 12-26.
- Ordonnance-loi, 26.
- Ordre social, 98.
- Pouvoir constituant, 10-96.
- Pouvoir disciplinaire et droits publics, 71 s.
- Pouvoir exécutif, 10.
- Pouvoir judiciaire, 5-14-18 *bis*-94 s.-98.
 - comme gardien des droits publics, 19.
 - en Roumanie, 91.
 - conception révolutionnaire sur le —, 78.
- Pouvoir législatif, 12.
 - en Roumanie, 90 s.
 - prépondérance du — en France, 84-94.
- Pouvoir réglementaire, 12.

Preuve de l'incompétence des juridictions ordinaires, 28.

Procureur Général. V. ministère public.

Responsabilité de la puissance publique (théorie de la —), 83.

Représentation des parties, 48.

Rétractation d'un acte annulé, 30-59.

Révision (pourvoi en —), 5-14.

Robespierre, 79.

Rousseau J.-J., 77.

Roche Jules : proposition de résolution, 25-84.

Sénat conservateur, 81.

Sénat de la Constitution de 1852, 82.

Séparation des pouvoirs, 10-94.

— exécutif et judiciaire, 10.

— — et législatif, 12-94.

— législatif et judiciaire, 68-94.

— en Roumanie, 90 s.

Sieyès, 79 s.

Situation sociale (influence de la — sur les droits publics), 71 s.

Société des tramways de Bucarest (Affaire de la —), 91.

Tribunal d'exception, 18-57.

Tribunal Suprême, 14 s.-94 s.

arrêts du — .V. Arrêts.

attaches historiques du —, 25.

audience du —, 49.

fixation de l' —, 45.

renvoi de l' —, 45 s.

nombre de juges à l' —, 53.

caractère intermittent du —, 18-95.

— de la procédure au —, 52.

compétence sur les actes des fonctionnaires, 36.

compétence sur l'allocation des dommages-intérêts, 20-60-63.

— — le contentieux des contrats, 20.

— — — électoral, 35.

— — la loi, 24 s.

— — l'ordonnance, 27.

composition du —, 17.

conséquences de la —, 95.

Tribunal Suprême.

comparution devant le —, 48.

conclusions au —, 48.

conseiller rapporteur au —, 45-49.

conséquences du recours au —, 44.

constitution initiale du —, 16.

— actuelle du —, 18.

contre-requête au —, 44.

non production de la —, 44.

défaut du défendeur au —, 46.

— — demandeur au —, 46.

délai du recours au —, 42 s.

désistement au —, 47.

dispense de timbre, 52.

enregistrement gratis, 52.

huis clos (prononciation du — devant le —), 49.

incidents devant le —, 51.

intervention au —, 40-51.

jurisprudence. V. arrêts.

limite de compétence du — et des tribunaux ordinaires,
18 s.

mesures d'instruction au —, 50.

plaidoiries devant le —, 49.

présentations au —, 17.

président du —, 45-49-53.

recours au — en équité, 64.

requête au —, 40-42 s.

siège du —, 18.

TABLE DES MATIÈRES

(Les chiffres renvoient aux Nos).

INTRODUCTION.....	I
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.....	1
Constitution du 5 janvier 1911.....	8
Bibliographie.....	15

TITRE I

Tribunal Suprême de Monaco.

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Organisation</i>	17
CHAPITRE II. — <i>Compétence</i>	18 bis
Section I. — Limite de compétence entre les tribunaux ordinaires et le Tribunal Suprême.....	18 bis
Section II. — Compétence propre du Tribunal Suprême.	24
Section III. — Compétence sur les actes du pouvoir judiciaire.....	28
Section IV. — Compétence sur les actes d'administration.....	31
Section V. — Compétence résultant de textes spéciaux.	35
CHAPITRE III. — <i>Fins de non-recevoir applicables au recours</i> .	37
Section I. — Résultant de la nature de l'acte.....	37
Section II. — Pour inobservation des formes et des délais et pour défaut de qualité du requérant.....	40
CHAPITRE IV. — <i>Procédure</i>	42
CHAPITRE V. — <i>Décision</i>	53
Section I. — Prononciation de l'arrêt.....	53

Section II. — Effets de l'arrêt.....	56
Section III. — Pouvoir d'annulation du Tribunal Suprême.....	57
CHAPITRE VI. — <i>Etude de la jurisprudence</i>	63
Section I. — Arrêts statuant sur le droit de propriété.	63
Section II. — Arrêts concernant la liberté d'opinion....	71
Section III. — Arrêts se rapportant à la liberté civile..	75

TITRE II

La question du contrôle constitutionnel des lois dans les autres pays.

CHAPITRE I. — <i>En France</i>	77
Bibliographie.....	85
CHAPITRE II. — <i>Aux Etats-Unis d'Amérique</i>	86
Bibliographie.....	89
CHAPITRE III. — <i>En Roumanie</i>	90
Bibliographie.....	93
CONCLUSION. — <i>Valeur politique, économique et sociale de l'action du Tribunal Suprême</i>	94
ANNEXES. — Ordonnance du 21 avril 1911, sur l'organisation du Tribunal Suprême. Constitution du 5 janvier 1911.	
INDEX ALPHABÉTIQUE.	

1142. — Imprimerie Jouve et Cie 15 rue Racine Paris. — 2-1935
